

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO
2018/2019**



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL - TII

**A CRIAÇÃO DO NÍVEL OPERACIONAL NA GNR. UMA
APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DO NÍVEL OPERACIONAL DA NATO.**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**João Manuel Sena Janeiro
MAJOR DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A CRIAÇÃO DO NÍVEL OPERACIONAL NA GNR.
UMA APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DO NÍVEL
OPERACIONAL DA NATO.**

MAJ INF GNR João Manuel Sena Janeiro

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2019



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A CRIAÇÃO DO NÍVEL OPERACIONAL NA GNR.
UMA APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DO NÍVEL
OPERACIONAL DA NATO.**

MAJ INF GNR João Manuel Sena Janeiro

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: COR GNR Paulo Jorge Alves Silvério

Coorientador: MAJ GNR Cláudia Margarida dos Santos

Pedrouços 2019



Declaração de compromisso Anti plágio

Eu, **João Manuel Sena Janeiro**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**A criação do Nível Operacional na GNR. Uma aproximação ao conceito do Nível Operacional da NATO.**”, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/19** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 13 de maio de 2019

João Manuel Sena Janeiro
MAJ INF GNR



Agradecimentos

In Memoriam do Estica, Militar que sempre me inspirou e apoiou, que além de ser meu Pai, era o meu melhor Amigo, guiando-me com sábios conselhos nos momentos mais difíceis do meu caminho em prol da defesa da Lei e da Grei. Tenho saudades tuas, mas sei que estás sempre comigo!

Agradeço profundamente a todos os que contribuíram, direta ou indiretamente, para que a realização da presente investigação se desenvolvesse de acordo com o *planeado*. Uma especial palavra de apreço para o Coronel Paulo Silvério, orientador incansável, cujo apoio permanente, sentido crítico e inabalável disponibilidade foram cruciais para o resultado final. À Major Cláudia Santos os meus agradecimentos pelo incentivo permanente e esclarecidos ensinamentos que me transmitiu.

Aos Auditores do Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/2019 expresso um sentimento de regozijo pela coesão, espírito de corpo e entreajuda criado durante estes oito meses de trabalho intenso, dos quais resultaram amizades para a vida...muitas vezes cimentadas em torno de um bom “Pavão”.

Agradeço ainda todo o apoio prestado pelos Docentes do Instituto Universitário Militar, pelo conhecimento que nos transmitiram e permanente disponibilidade para nos auxiliarem na realização de todos os trabalhos do curso. Um grande obrigado para o Coronel Antunes Pires, nosso Diretor de Curso e responsável por todos nós chegarmos ao fim desta jornada, juntos como começámos.

A todos os Oficiais que contribuíram com os seus preciosos contributos, através das entrevistas ou de conversas sobre o tema da investigação, deixo o meu sincero agradecimento, esperando que o resultado final não defraude algumas expectativas criadas.

À minha Família, verdadeiro pilar de suporte para tudo, sem a qual nada disto seria possível. Para a minha Esposa, corajosa Mãe que tantas vezes tem que interpretar o papel de Pai dos nossos dois tesouros, o meu profundo agradecimento e sentimento de respeito e gratidão. Por vocês, Ana, João Dinis e Alexandre, faço tudo!

Para a minha Mãe e Irmãos, uma palavra especial por todo o vosso permanente apoio em toda a minha carreira militar, não sendo a frequência do CEMC exceção. Obrigado por tudo!

Bem hajam a todos!





Índice

| | |
|--|----|
| Introdução | 1 |
| 1. Enquadramento metodológico | 6 |
| 1.1. Metodologia | 6 |
| 1.2. Percurso da investigação | 7 |
| 2. O Planeamento Operacional..... | 9 |
| 2.1. – O Planeamento Operacional na NATO..... | 9 |
| 2.2. – Planeamento noutros organismos: ONU e EGF | 13 |
| 2.3. – Síntese conclusiva..... | 15 |
| 3. O Planeamento na GNR..... | 17 |
| 3.1. – O Processo de Tomada de Decisão na Guarda | 19 |
| 3.2. – O Processo de Planeamento no Comando Operacional e nas Unidades..... | 20 |
| 3.3. – Síntese conclusiva..... | 23 |
| 4. Contributos para um modelo de Planeamento Operacional na GNR..... | 24 |
| 4.1. – Integração de áreas de intervenção da Guarda..... | 24 |
| 4.2. – As fases do processo de planeamento de nível operacional na GNR | 28 |
| 4.3. – Sincronização de tarefas e monitorização da execução | 31 |
| 4.4. – O Modelo de planeamento proposto | 34 |
| 4.5. – Síntese conclusiva..... | 36 |
| Conclusões..... | 37 |
| Referências bibliográficas | 41 |

Índice de Anexos

| | |
|--|-----------|
| Anexo A — NATO Crisis response Planning..... | Anx A - 1 |
| Anexo B — Respostas às entrevistas | Anx B - 1 |

Índice de Apêndices

| | |
|---|-----------|
| Apêndice A — Base concetual..... | Apd A - 1 |
| Apêndice B — Modelo de análise..... | Apd B - 1 |
| Apêndice C — Ligação das questões da entrevista com o modelo de análise.... | Apd C - 1 |
| Apêndice D — Relação de militares entrevistados | Apd D - 1 |



Índice de Figuras

| | |
|---|-----------|
| Figura 1 - Categorias de planeamento de operações NATO | 9 |
| Figura 2 - Constituição genérica de um JOPG | 12 |
| Figura 3 - Níveis de comando de operações na ONU | 13 |
| Figura 4 - Diagrama de processo de planeamento de missão da ONU | 14 |
| Figura 5 - Fases do OPPEGF..... | 15 |
| Figura 6 – Integração entre os níveis da guerra, de planeamento e de comando. | 19 |
| Figura 7 - Processo de decisão <i>continuum</i> | 20 |
| Figura 8 - Missões da GNR | 24 |
| Figura 9 - Responsabilidade de coordenação de cada Direção por especialidade da GNR | 24 |
| Figura 10 - Estrutura tipo de uma unidade territorial da GNR..... | 25 |
| Figura 11 - Funções do JOPG passível de implementar na GNR | 26 |
| Figura 12 - Esfera do planeamento..... | 28 |
| Figura 13 - Tipologias de planeamento desenvolvidas pela GNR | 28 |
| Figura 14 - Ciclo das informações para o OPP da GNR | 29 |
| Figura 15 - Fases do OPP da GNR com ligação entre os níveis | 31 |
| Figura 16 - Relação entre as funções do JOPG | 32 |
| Figura 17 - Funções do JOPG completo..... | 35 |
| Figura 18 - Planeamento de resposta a crises da NATO | Anx A - 1 |
| Figura 19 - Modelo de análise | Apd B - 1 |

Índice de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Respostas à 1ª questão da entrevista..... | 18 |
| Tabela 2 - Respostas à 2ª questão da entrevista..... | 18 |
| Tabela 3 - Respostas à 3ª questão da entrevista..... | 21 |
| Tabela 4 - Respostas à 4ª questão da entrevista..... | 21 |
| Tabela 5 - Respostas à 6ª questão da entrevista..... | 22 |
| Tabela 6 - Respostas à 7ª questão da entrevista..... | 23 |
| Tabela 7 - Correspondência entre as Direções do CO e as Secções das Unidades | 25 |
| Tabela 8 - Respostas à questão n.º 5 da entrevista | 26 |
| Tabela 9 - Relação “ou” entre P2 e P5 | 33 |
| Tabela 10 - Relação "e" entre P2 e P5..... | 33 |
| Tabela 11 - Sincronização de especialidades | 34 |



| | |
|--|------------|
| Tabela 12 - Resposta à entrevista do Tenente-general Pires da Silva | Apd C - 1 |
| Tabela 13 - Resposta à entrevista do Major-general Ormonde Mendes..... | Apd C - 2 |
| Tabela 14 - Resposta à entrevista do Coronel Pedro Moleirinho | Apd C - 3 |
| Tabela 15 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel Macedo Gonçalves | Apd C - 4 |
| Tabela 16 - Resposta à entrevista do Coronel Ribeiro Goulão..... | Apd C - 7 |
| Tabela 17 - Resposta à entrevista do Coronel Borlido Rocha | Apd C - 8 |
| Tabela 18 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel Ferreira da Silva | Apd C - 9 |
| Tabela 19 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel Neves Videira | Apd C - 10 |
| Tabela 20 - Resposta à entrevista do Major Babo Nogueira | Apd C - 11 |
| Tabela 21 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel João Eufrázio | Apd C - 13 |
| Tabela 22 - Relação de militares entrevistados | Apd D - 1 |



Resumo

A presente investigação, desenvolvida no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2018-19, tem como objetivo geral a criação de uma proposta de alteração ao modelo de planeamento operacional da GNR, através da criação de um novo modelo assente nos princípios da doutrina da NATO.

Assente numa estratégia de investigação qualitativa, apoiada num raciocínio crítico, direccionou-se o estudo para as bases do planeamento militar, *latu sensu*, através da análise dos modelos existentes na NATO, na ONU e na EUROGENDFOR, onde identificámos os vários patamares de planeamento e as responsabilidades inerentes a cada um deles. Do estudo do atual modelo de planeamento utilizado na GNR, efetuado através da observação de dados recolhidos quer por entrevistas quer por análise bibliográfica, e da sua confrontação com o modelo utilizado pela NATO, surgiu uma proposta, passível de ser implementada na Guarda e cujos princípios são interoperáveis com outras instituições militares.

Como resultado final apresentamos um conjunto de recomendações, desenvolvidas numa base ternária: legal, doutrinária e empírica; que nos permitiram concluir que a criação do nível operacional na GNR, numa aproximação ao conceito do nível operacional da NATO constitui um importante passo na melhoria do processo de planeamento da maior Força de Segurança do País.

Palavras-chave

Guarda Nacional Republicana (GNR), Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), Planeamento de nível operacional.



Abstract

The present research, developed under the Joint Staff course 2018-19, has as its objective the creation of a general amendment to operational planning model of the GNR, through the creation of a new model based on the principles of NATO doctrine.

Based on a qualitative research strategy, supported by a critical thinking, we directed the study for the foundation of military planning, through the analysis of existing models in NATO, the UN and the EGF, where we have identified the various heights planning and the responsibilities inherent in each of them. The study of the current planning model used in GNR, effected through observation of data collected either through interviews or by bibliographical analysis, and your confrontation with the model used by NATO, there was a proposal to be implemented in the guard and whose principles are interoperable with other military institutions.

As a final result we present a set of recommendations, developed in a ternary base: legal, doctrinal and empirical; that allowed us to conclude that the creation of the operational level in GNR, in an approach to the concept of NATO's operational level is an important step in improving the planning process of the largest security force in the Country.

Keywords

National Republican Guard (GNR), the North Atlantic Treaty Organization (NATO), operational-level planning



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

| | |
|--------|--|
| AJP | <i>Allied Joint Doctrine</i> (Doutrina aliada conjunta) |
| ATP | <i>Allied Tactical Publication</i> (publicação tática aliada) |
| CA | <i>Comprehensive Approach</i> |
| CARI | Comando de Administração de Recursos Internos |
| CDF | Comando de Doutrina e Formação |
| CEMC | Curso de Estado-Maior Conjunto |
| CEMGFA | Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas |
| CIMIC | Cooperação Civil-Militar |
| CINGOp | Centro Integrado Nacional de Gestão Operacional |
| CIS | Comunicações e Sistemas de Informação |
| CO | Comando Operacional |
| COPD | <i>Comprehensive Operations Planning Directive</i> |
| CRO | Operações de Resposta a Crises |
| DCSI | Direção de Comunicações e Sistemas de Informação |
| DI | Direção de Informações |
| DIC | Direção de Investigação Criminal |
| DO | Direção de Operações |
| DSEPNA | Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente |
| EGF | <i>European Gendarmerie Force</i> (Força Europeia de <i>Gendarmerie</i>) – EUROGENDFOR |
| FFAA | Forças Armadas |
| FFSS | Forças e Serviços de Segurança |
| GNR | Guarda Nacional Republicana |
| GO | Gestão Operacional |
| IMPP | <i>Integrated Mission Planning Process</i> (Processo integrado de planeamento de missão) |
| JOPG | <i>Joint Operational Planning Group</i> (Grupo de Planeamento Operacional Conjunto) |
| LDN | Leis de Defesa Nacional |
| LOGNR | Lei Orgânica da GNR |
| LSI | Lei de Segurança Interna |
| LL | <i>Lessons Learned</i> (Lições Aprendidas) |



| | |
|----------|---|
| NATO | <i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organização do Tratado do Atlântico Norte) |
| NCRS | Sistema de Resposta a Crises da NATO |
| OE | Objetivo Específico |
| OG | Objetivo Geral |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPLAN | Plano Operacional |
| OPP | Processo de Planeamento de Operações |
| OPPEGF | Processo de Planeamento Operacional da EGF |
| OSCD | Órgão Superiores de Comando e Direção |
| PCCCOFSS | Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança |
| PDMC | Publicação Doutrinária Militar Conjunta |
| PDE | Publicação Doutrinária do Exército |
| PTD | Processo de Tomada de Decisão |
| QC | Questão Central |
| QD | Questão Derivada |
| ROE | <i>Rules of Engagement</i> (Regras de empenhamento) |
| SIIC | Secção de Informações e Investigação Criminal |
| SIOP | Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia |
| SOTRP | Secção de Operações, Treino e Relações Públicas |
| SRH/SJ | Secção de Recursos Humanos/Secção de Justiça |
| SRLF | Secção de Recursos Logísticos e Financeiros |
| SSEPNA | Secção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente |
| STANAG | <i>Standardization Agreement</i> (Acordo de standardização) |
| TN | Território Nacional |
| TII | Trabalho de Investigação Individual |



Introdução

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é, nos termos do n.º 1 do art.º 1º da Lei¹ que aprova a sua orgânica (LOGNR), “uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas”. No contexto da segurança nacional a GNR desempenha um papel central, constituindo-se como o elo de ligação entre as Forças e Serviços de Segurança (FFSS) e as Forças Armadas (FFAA), sendo a única força de segurança militar em Portugal. Esta caracterização é materializada pela sua dupla dependência organicamente consagrada, estando dependente do Ministério da Administração Interna em tempo de paz, passando para a dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional² (LDN) e do regime do estado de sítio e do estado de emergência³.

O espectro de atribuições conferidas à GNR pela LOGNR inclui, entre outras tarefas específicas nos domínios da segurança interna, da proteção e socorro e da investigação e prevenção criminal, o cumprimento de missões militares definidas no âmbito da execução da política de defesa nacional, em coordenação com as FFAA. Para além das missões, estritamente militares ou policiais, desenvolvidas em Território Nacional (TN), podem ainda ser atribuídas tarefas decorrentes da lei e dos compromissos decorrentes de acordos em representação de Portugal nas diversas organizações internacionais das quais o País é membro.

A organização geral da GNR prevista no diploma orgânico estabelece três níveis distintos: a estrutura de comando, as unidades e o estabelecimento de ensino. Por sua vez, a estrutura de comando é composta pelo Comando da Guarda, onde se incluem o Comandante-geral, o 2.º Comandante-geral, o órgão de inspeção, os órgãos de conselho e a Secretaria-Geral; e pelos órgãos superiores de comando e direção (OSCD), materializados pelo Comando Operacional (CO), pelo Comando de Administração de Recursos Internos (CARI) e pelo Comando de Doutrina e Formação (CDF).

O CO é o OSCD que assegura toda a atividade operacional da Guarda, tendo sob o seu comando direto, para efeitos operacionais, as unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva, nos termos da LOGNR. Para garantir o

¹ (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, 2007)

² (Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, 2009)

³ (Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, 1986)



cumprimento das suas atribuições o CO estrutura-se em unidades orgânicas nucleares, nomeadamente: Direção de Operações (DO), Direção de Informações (DI), Direção de Investigação Criminal (DIC), Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (DSEPNA) e Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DCSI) (Decreto-Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro), existindo ainda, na dependência direta do Comandante do CO, o Centro Integrado Nacional de Gestão Operacional (CINGOp).

O processo de planeamento atualmente em vigor na GNR é sustentado na doutrina militar nacional, complementada por documentos internos de diversas tipologias e, ainda, em normativos que derivam de imposição legal, como é o caso, por exemplo, do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança⁴ (PCCCOFSS). Neste domínio pode-se afirmar que a GNR não dispõe de mecanismos normalizados de planeamento, pelo que o mesmo é desenvolvido de acordo com procedimentos mais ou menos padronizados a nível militar, não estando prevista a integração de especialidades ou atividades exclusivas da Guarda, por exemplo.

A multiplicidade de missões atribuídas à GNR, aliada à sua dispersão territorial e à necessidade de emprego permanente de meios, obriga a enormes necessidades de planeamento e controlo, de modo a garantir a continuidade das operações sem que sejam quebrados os princípios fundamentais da atividade operacional: legalidade, objetivo, iniciativa, concentração de meios, economia de forças, mínima força, capacidade de manobra, unidade de comando, segurança, surpresa e simplicidade (GNR, 1997).

Se ao nível da GNR não existe uma normalização do planeamento de nível operacional (nem tático), o mesmo já não sucede no quadro de missões internacionais onde a Guarda participa em representação do Estado Português. O planeamento utilizado na Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, utiliza uma metodologia própria para o emprego de forças de polícia em operações de paz (ONU, 2017). Já ao nível da EUROGENDFOR⁵ (EGF) existe outro modelo que, pese embora tenha diferenças da ONU, continua a obedecer a um modelo bem definido e colaborativo, dependendo apenas da tipologia de comando em que se encontrem enquadrados.

⁴ O PCCCOFSS, estabelecido pela (Lei n.º n.º 53/2008, de 29 de agosto, 2008) é um documento “CONFIDENCIAL”.

⁵ *European Gendarmerie Force*: a Força de Gendarmerie Europeia é uma organização multinacional de seis países membros da União Europeia - França, Itália, Holanda, Portugal, Roménia e Espanha - criada através de Tratado, com o objetivo de aumentar a capacidade de gestão internacional de crises e de contribuir para o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (EUROGENDFOR, 2018).



Por último, ao nível da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), existe um modelo de planeamento bem definido, abrangente, colaborativo e adaptativo, materializado na *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive – COPD INTERIM V2.0* (COPD). A principal ferramenta de planeamento da NATO constitui-se como um referencial de procedimentos hierarquizados, organizados e cronologicamente bem estabelecidos, garantindo a ligação entre os níveis político, estratégico, operacional e tático (ou de componentes) num contexto colaborativo e participativo, tornando o processo de planeamento mais robusto e seguro para os diversos escalões, numa lógica de *Comprehensive Approach*⁶ (CA). Além da componente de planeamento, perfeitamente definida e implementada na atuação da forças da Aliança, existem diversos instrumentos que normalizam a atuação, onde se inclui, por exemplo, o emprego de forças de polícia em contexto de operações militares sob a égide da NATO, como é o caso do STANAG⁷ 2226: ATP⁸-3.7.2 (*NATO Military Police Guidance and Procedures*) e do STANAG 2296: (AJP-3.2.3.3 (*Allied Joint Doctrine for Military Police*)). Cumulativamente, o *NATO Military Police Centre of Excellence*⁹ tem como missão melhorar as capacidades das polícias militares e *gendarmes* da NATO, fomentar a interoperabilidade e fornecer os conhecimentos específicos da atividade de polícia de acordo com o Conceito Estratégico da Aliança, passando a constituir uma capacidade futura no novo Conceito Estratégico da NATO e na Iniciativa de Defesa Inteligente.

Neste contexto, a presente investigação, inserida no domínio das Ciências Militares, nomeadamente nas áreas de Operações Militares¹⁰, terá como principal enfoque o modelo de planeamento operacional utilizado na GNR, o processo de decisão associado e a possibilidade de incorporar novas metodologias ao mesmo, tendo como elemento de comparação o conceito de planeamento de nível operacional da NATO.

A delimitação da investigação está centrada no patamar operacional, temporalmente localizada entre o ano 2013, data da versão atual da COPD, e o ano 2018, que marca a entrada em vigor da Diretiva de Planeamento Operacional do CO, constituindo o

⁶ O conceito não tem tradução direta para a língua portuguesa pelo que, nos termos da PDMC-01 (EMGFA, 2012, pp. 1-4) a expressão será utilizada na versão seu original ao longo de toda a investigação.

⁷ *Standardization Agreement (STANAG)*: acordo de normalização (tradução do autor).

⁸ *Allied Tactical Publication (ATP)*: publicação tática aliada (tradução do autor).

⁹ Disponível em <https://www.mpcoe.org>

¹⁰ Nos termos do (Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, 2015), que de entre outros assuntos, define as áreas que integram as ciências militares – consultar artigo 5.º, al. b), do referido diploma.



planeamento militar, o processo de decisão, o planeamento na GNR e o planeamento NATO o corpo concetual¹¹ a abordar. Em termos de limitações à presente investigação partimos do pressuposto que a criação de um modelo de planeamento de nível operacional na GNR não deverá, *per si*, obrigar a alterações da estrutura orgânica existente, quer ao nível do Comando Operacional, quer das próprias Unidades da Guarda, devendo sim ser estabelecidos modelos de trabalho que potenciem os recursos existentes através da definição de novas regras que simplifiquem os processos. Nesse sentido, a presente investigação terá como base a estrutura atual da GNR, bem como as atribuições de cada um dos seus órgãos e as respetivas unidades flexíveis.

O objetivo geral da investigação é criar uma proposta de modelo de planeamento operacional para a GNR, através da definição de princípios assentes na doutrina da NATO. Para tal foram estabelecidos três objetivos específicos (OE): OE1 – Compreender o planeamento operacional da NATO, da ONU e da EUROGENDFOR; OE2 – Analisar o atual processo de decisão e de planeamento operacional da GNR, incluindo o papel das Unidades subordinadas; OE3 – Produzir contributos para um modelo de planeamento a aplicar à GNR. Para atingirmos os objetivos propostos foi definida uma questão central (QC), onde nos interrogámos se podemos considerar que o planeamento de nível operacional da GNR se constitui como um nível de Planeamento Operacional, nos termos definidos pela doutrina NATO e porquê? – surgindo daí uma única questão derivada: como é que os princípios do planeamento operacional da NATO podem ser aplicados na GNR?

Metodologicamente, a presente investigação segue uma estratégia qualitativa, através de um raciocínio dedutivo, complementado em toda a sua extensão por um pensamento crítico e construtivista.

A investigação encontra-se dividida em quatro partes, iniciando-se com a definição do enquadramento metodológico, que constitui o primeiro capítulo. Ao longo do segundo capítulo foram analisados modelos de planeamento operacional (utilizados na NATO, na ONU e na EGF), seguindo-se um terceiro capítulo, dedicado ao modelo de planeamento em vigor na GNR. No quarto capítulo foram apresentados os contributos para a criação de um modelo de planeamento operacional para a GNR, onde se incluem modelos matemáticos de apoio ao processo de planeamento. Nas conclusões apresentamos os aspetos fundamentais da investigação, de modo a que a mesma possa contribuir para a

¹¹ Ver apêndice A.



melhoria de processos e procedimentos atualmente em curso na GNR, concorrendo diretamente para uma verdadeira Gestão Operacional da única força de segurança militar do País.



1. Enquadramento metodológico

1.1. Metodologia

A presente investigação assume a configuração de uma investigação aplicada, procurando desta forma “encontrar uma aplicação prática para os novos conhecimentos” adquiridos ao longo do percurso da mesma (Santos, et al., 2016, p. 14). Os principais enfoques do estudo serão o modelo de planeamento operacional utilizado na GNR, o processo de decisão associado e a possibilidade de incorporar novas metodologias ao mesmo, tendo como elemento de partida o conceito do nível operacional da NATO.

Ao nível epistemológico, o investigador prosseguiu na procura da “produção do conhecimento, nomeadamente sobre os princípios, ferramentas e técnicas podem e devem ser utilizados”, com uma posição predominantemente objetiva e construtiva (Bryman, 2012, pp. 27-33), tendo como propósito último a criação de contributos para um modelo de planeamento a implementar na GNR.

Assim, a metodologia seguida baseou-se no raciocínio dedutivo, partindo do geral (modelo de planeamento utilizado pela NATO), para o particular (planeamento na GNR e a sua possível adaptação) (Santos, et al., 2016, p. 21). A validade das premissas que são apresentadas, por constituírem elas próprias doutrina em vigor, levarão a que as conclusões passem a ser aceites, uma vez que o raciocínio dedutivo não trata da verdade dos factos, mas sim da sua validade (Santos, et al., 2016, p. 21). O pensamento crítico encontra-se presente ao longo de toda a investigação, uma vez que o objetivo da presente investigação é a “procura das respostas sustentadas cientificamente, permitindo a construção do argumento credível, e não apenas o emitir de opiniões, criando assim conhecimento” (Santos, et al., 2016, p. 23).

A escolha de um percurso metodológico assente numa estratégia de investigação qualitativa, auxiliou-nos a constatar que “a interpretação dos fenómenos sociais e a atribuição dos respetivos significados é feita a partir de padrões encontrados nos dados, e não através da recolha de dados com o intuito de comprovar teorias ou verificar hipóteses” (Santos, et al., 2016, p. 29). A procura da compreensão do objeto de estudo desde o ponto de vista do investigador é sustentada numa matriz que combina a perspetiva qualitativa, complementada com a vertente interpretativa, de modo a construir o modelo de planeamento passível de ser implementado na GNR e ser, consequentemente, interoperável com a doutrina NATO (Soeters, Shields, & Rietjens, 2014).



Por sua vez, o desenho de pesquisa desenvolvido, por pretender interpretar os modelos de planeamento existentes noutras estruturas ou organizações militares e civis, analisar o modelo existente na GNR, aproxima-se da teoria *Grounded Theory*, uma vez que a investigação foi desenvolvida através da pesquisa de dados, sistematicamente reunidos e analisados (Bryman, 2012).

As ferramentas utilizadas para a recolha de dados foram consubstanciadas na análise documental e na realização de entrevistas a especialistas nos domínios do planeamento, de modo a garantir a necessária qualidade científica da presente investigação. Para tal suportámo-nos no modelo de análise¹², cuja interligação com os dados recolhidos através das entrevistas¹³ nos permitiu construir um edifício teórico assente na doutrina e apoiado pela experiência dos entrevistados¹⁴.

1.2. Percurso da investigação

A investigação foi desenvolvida em três fases distintas: exploratória, analítica e conclusiva. Na fase exploratória, após a escolha e delimitação do tema, procedemos à revisão do “estado da arte” e da bibliografia, onde constatámos que sobre o tema em investigação não existem referências concretas. As principais fontes de dados bibliográficos utilizadas foram a doutrina militar, quer nacional, quer de organizações internacionais, bem como a base legal nacional. Procedemos ainda à definição do objetivo geral e à formulação da questão central de investigação, após terem sido definidos os objetivos específicos, o que nos levou a formular apenas uma questão derivada, suficiente para, no nosso entender, responder aos quesitos e propósitos da investigação.

Na fase analítica foi efetuada a recolha, a seleção e a análise dos dados, bem como a consolidação da revisão da bibliografia de referência sobre o tema, na procura das respostas às questões central e derivada. Para tal foi efetuada uma análise à doutrina da NATO, da ONU e da EGF, além da própria doutrina e demais instrumentos legais de suporte ao tema existentes na GNR, seguindo-se a realização de entrevistas semiestruturadas (constando as questões no apêndice B) a entidades com reconhecida experiência nos domínios da temática a investigar (cujas respostas se encontram no anexo B).

¹² Ver apêndice B.

¹³ Ver apêndice C.

¹⁴ Ver apêndice D.



Já na última fase, a conclusiva, procedeu-se à avaliação dos resultados obtidos, à validação dos indicadores que confirmam os dados e à apresentação de um modelo de planeamento para implementação na GNR, culminando nas conclusões da investigação, onde se encontram expressas as implicações e contributos para o conhecimento, as limitações à investigação e as recomendações decorrentes da mesma.



2. O Planeamento Operacional

2.1. – O Planeamento Operacional na NATO

Em 2010 a NATO alterou o seu Conceito Estratégico, de modo a potenciar todos os mecanismos da Aliança na prossecução dos seus objetivos primários: garantir a segurança dos países membros e fortalecer a sua capacidade de intervenção nas diversas tipologias de cenários, ao abrigo dos acordos de cooperação estabelecidos com diversas organizações internacionais. Ao nível da gestão de crises a NATO participa em todas as fases de uma crise, “envolvendo-se, sempre que possível e necessário, na prevenção, antecipação e gestão das mesmas, no apoio e estabilização após a sua ocorrência” (NATO, 2017).

O conceito de CA estabelece uma abordagem abrangente, integrada e holística de todos os níveis de responsabilidade e de todos os atores intervenientes, num reconhecimento claro de que o instrumento militar, *per si*, não constitui o único instrumento de poder passível de ser utilizado na resolução de crises (NATO, 2013). Este conceito é transversal a todo o Processo de Planeamento de Operações (OPP) da NATO, quer se trate de planeamento avançado, associado à preparação e manutenção da operacionalidade das forças da Aliança, definidos de acordo com a análise de risco (de onde resulta a definição de planos de defesa e de contingência); quer se trate de operações de resposta a crise (CRO), onde o objetivo é responder a uma crise atual ou em desenvolvimento (NATO, 2013). Em termos esquemáticos, o OPP da NATO é representado da seguinte forma:

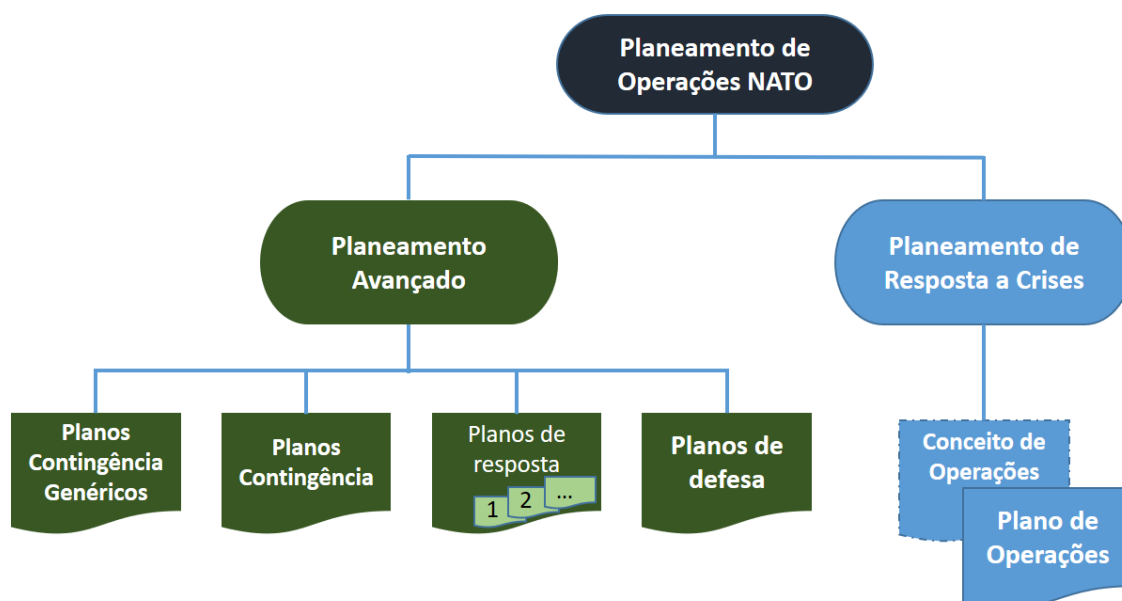


Figura 1 - Categorias de planeamento de operações NATO

Fonte: adaptado de (NATO, 2017)



O NATO *Crisis Response System*¹⁵ (NCRS) tem como finalidade a preparação e o apoio necessários para a resposta e prevenção de crises e de conflitos, bem como para a gestão de crises em toda o espectro de operações desenvolvidas pela Aliança, numa lógica integrada, potenciando o processo de tomada de decisão de forma atempada. Os principais objetivos do sistema são: a garantia de controlo político sobre as medidas de resposta a crises; a melhoria da interação civil-militar; enquadramento e apoio do OPP; evitar a duplicação desnecessária de procedimentos desenvolvidos na e pela NATO; garantir a sustentabilidade de operações aprovadas politicamente, através da utilização dos recursos próprios da Aliança; estar capacitado para a inclusão de sistemas de informação de processamento automatizado de dados.

O planeamento de operações está normalizado de acordo com o nível onde se desenvolve [estratégico, operacional e tático], estabelecendo o estado-final desejado¹⁶, os objetivos que concorrem para o mesmo, as ações a desenvolver e os efeitos das mesmas, numa lógica de complementaridade entre todos os instrumentos de poder (NATO, 2013). O OPP é complementado pelo NCRS em todas as operações em que a NATO participa.

Os diversos instrumentos de planeamento¹⁷ existentes na doutrina da NATO encontra-se sintetizados na COPD, sendo este o documento orientador do OPP para os níveis estratégico e o operacional, podendo ser adaptado, nas partes correspondentes, ao nível tático.

Em termos genéricos, o processo de planeamento da NATO divide-se em seis fases principais¹⁸: (i) indicações e aviso (de uma crise potencial ou atual); (ii) avaliação (do desenvolvimento da crise e impacto para a segurança da Aliança); (iii) desenvolvimento de opções de resposta (em todos os níveis de planeamento); (iv) planeamento (desenvolvido de forma colaborativa e a todos os níveis); (v) execução (das operações de resolução da crise) e (vi) a transição [que culmina com a passagem de autoridade da NATO], sendo o processo de decisão mais ou completo, de acordo com a evolução e tipologia da crise onde a Aliança vai atuar (NATO, 2017). As fases 3 e 4 são subdivididas nas subfases 3a, 3b, 4a e 4b, respetivamente, durante o OPP desenvolvido nos níveis estratégico, operacional e tático.

¹⁵ Sistema de resposta a Crises da NATO (tradução nossa).

¹⁶ Estado estabelecido ao nível político que define os limites de intervenção das forças da Aliança na resolução da crise em causa: adaptado de (NATO, 2013, pp. 1-10).

¹⁷ Consideram-se instrumentos de planeamento todas as publicações doutrinárias referentes ao mesmo, nos diversos níveis.

¹⁸ Ver anexo A.



O OPP é caracterizado por ser coerente com todos os atores intervenientes, por efetuar uma avaliação abrangente do ambiente onde se desenvolve, pelo respeito mútuo, confiança, transparência e perceção, na lógica do CA, a par da compatibilidade e complementaridade dos diversos planeamentos, que garantam o uso eficiente de recursos e uma flexibilidade e adaptabilidade permanentes.

No nível operacional, como elemento de ligação entre os níveis estratégico e tático, são processadas as ordens superiores e emanadas as necessárias diretivas para as componentes. Nas suas diversas fases, o OPP permite apoiar o processo de decisão do comandante, mantendo a informação da situação permanentemente atualizada para a respetiva área de atuação, contribuindo para o desenvolvimento das opções estratégicas de resposta militar, no restabelecimento da missão e identificação das ações essenciais, associadas aos objetivos operacionais e as linhas de operações e condições decisivas para serem atingidos. A metodologia do OPP permite garantir a sincronização de ações, combinando ações militares com não-militares, providenciar contributos para a constante adaptação das operações às condições estratégicas e operacionais, culminado com a transição e o fim das operações militares (NATO, 2013).

Um dos fatores distintivos de todo o OPP da NATO é a existência de uma vasta e sólida doutrina de suporte. Enquanto que a COPD é uma diretiva, que estabelece um modelo possível para se conduzirem as diversas fases do OPP, a restante doutrina de suporte consolida a consistência de todo o processo, normalizando o mesmo. A ligação entre a doutrina e a política, a garantia de interoperabilidade e o desenvolvimento de uma plataforma comum, constituem os pilares que sustentam toda a atuação da Aliança (NATO, 2017).

A normalização do OPP, a nível conjunto, estabelece uma série de procedimentos e tarefas que, no final, permitem a elaboração de produtos de planeamento colaborativos e orientados para os objetivos de cada nível de decisão. Neste contexto surge, por exemplo, a ativação de Grupos de Planeamento Operacional Conjunto (JOPG¹⁹), responsáveis por efetuarem planeamentos complexos, partindo de uma abordagem parcelar, definida por áreas de estado-maior para, no momento da elaboração dos produtos de planeamento de cada fases do OPP, serem relacionados e integrados.

¹⁹ A sigla JOPG deriva do inglês “*Joint Operational Planning Group*”, utilizada em toda a doutrina NATO. Para efeitos de normalização, a sigla JOPG será utilizada ao longo da presente investigação.



O papel do JOPG é fundamental para apoio ao comandante durante todo o processo de decisão, uma vez que a forma de abordagem dos problemas e a interdependência de cada área de planeamento contribui decisivamente para o desenho e implementação da solução final. A configuração típica de um JOPG, bem como as funções de estado-maior conjunto, encontra-se definida na doutrina NATO, como é o caso do AJP-3 “*Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*” (NATO, 2019, pp. A-2):

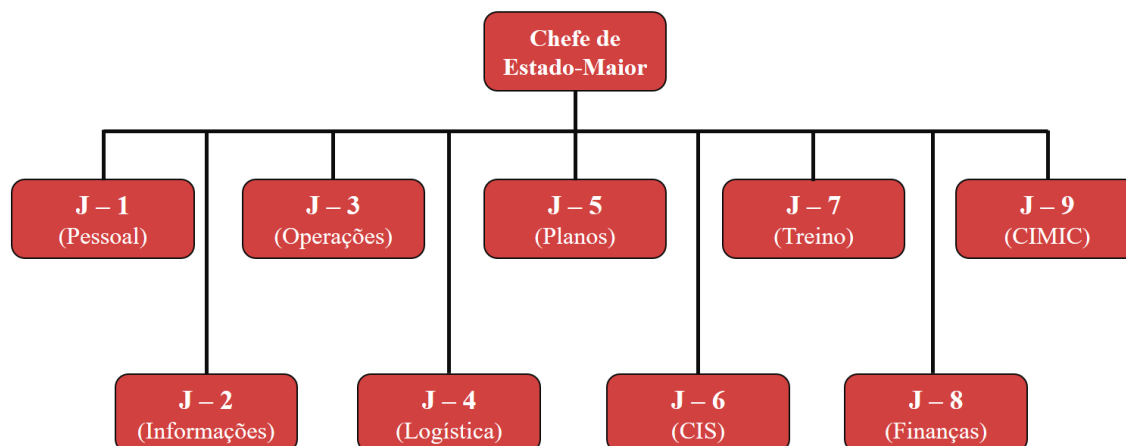


Figura 2 - Constituição genérica de um JOPG²⁰

Fonte: adaptado de (NATO, 2019, pp. 3-15)

O atual estado de desenvolvimento do OPP da NATO deve-se, em grande medida, à evolução proporcionada pelo seu sistema de lições aprendidas (LL). A consolidação da doutrina NATO assenta num complexo sistema de análise de exemplos, recolhidos quer em exercícios quer em operações reais, onde são identificados os pontos fracos e fortes, que permitem a identificação das melhores práticas e a adaptação contínua de toda a doutrina (NATO, 2016c; NATO, 2016d). A edificação de uma capacidade militar de LL no seio da NATO permitiu a introdução de melhorias contínuas no modelo funcional, incrementando a qualidade e a eficácia globais. Para tal, os comandantes, de todos os níveis, devem reconhecer desde o início a necessidade de serem tomadas medidas que permitam a monitorização contínua e o registo do desempenho das suas forças, para efeitos de análise e revisão crítica posterior (NATO, 2019, pp. E-1) .

Por último surge-nos outro fator distintivo do OPP da NATO que, na sua essência, tem uma dupla funcionalidade em todo o processo: as regras de empenhamento (*Rules of*

²⁰ A letra J indica que o grupo de planeamento é constituído ao nível de forças conjuntas, podendo ser substituída por outra letra que designe o âmbito ou o nível onde o grupo é definido. A numeração utilizada na doutrina da NATO segue a clássica divisão de funções de Estado-Maior, com as necessárias adaptações aos nossos dias. Siglas: CIS – Comunicações e Sistemas de Informação; CIMIC – Cooperação Civil-Militar.



Engagement – ROE). Além de definirem de forma precisa o nível de empenhamento e utilização da força por parte das forças da Aliança, constituem uma mais-valia para o comandante, ao permitirem a definição de indicadores de atuação durante todas as fases do OPP, numa ótica de normalização e harmonização (Dusabe, 2015).

A conjugação de todos os elementos relacionados com o OPP em exercícios regulares, de diversas tipologias e dimensões, permite refinar todo o processo, tornando o mesmo mais robusto e permanentemente adaptado ao ambiente internacional quotidiano.

2.2. – Planeamento noutros organismos: ONU e EGF

Ao nível da ONU, o planeamento de operações de apoio à paz encontra-se também dividido em três níveis: estratégico, operacional e tático (ONU, 2016, p. 9).

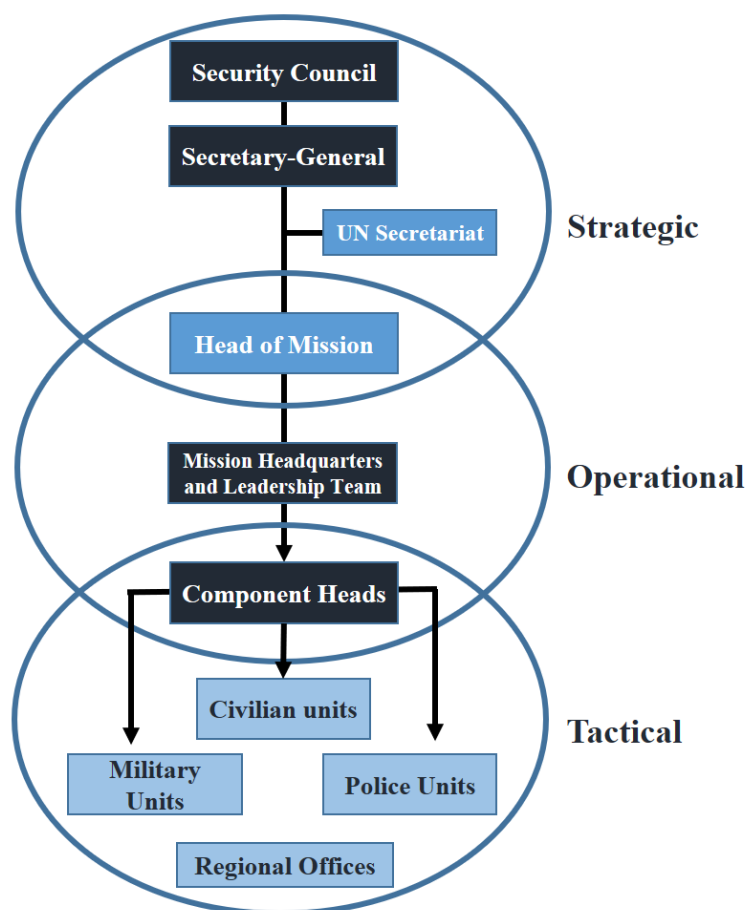


Figura 3 - Níveis de comando de operações na ONU

Fonte: (ONU, 2008)

O comando estratégico ocorre no nível político, que fornece a direção política, o aconselhamento de alto nível, bem como todo o apoio logístico e administrativo. Por sua vez o comando operacional é estabelecido ao nível da sede da missão, respondendo diretamente ao nível superior. O comando tático abrange a implementação do plano de



missão por forças civis, pessoal uniformizado e por militares, sendo estabelecido no terreno, em unidades regionais (ONU, 2016) .

A ligação entre os três níveis de planeamento é garantida através do conceito de “*integration approach*” onde, tal como sucede na NATO, a abordagem holística do problema permite a definição de modalidades de ação capazes de responder de forma completa, multidisciplinar e abrangente. O *Integrated Mission Planning Process* (IMPP) é o modelo de planeamento adotado pela ONU para estabelecer uma visão comum do problema, centrada e adaptada ao nível dos países, desde a génese do conflito até à fase da transferência de autoridade, quando o alvo da intervenção estiver devidamente capacitado para subsistir. O IMPP está dividido em oito fases: pré-iniciação; iniciação; planeamento estratégico; planeamento operacional inicial; desenvolvimento do conceito; desenvolvimento do plano; desenvolvimento e, no final, a execução.

Ao contrário do que sucede na NATO, onde a capacidade de “polícia” não é tratada como uma componente autónoma, a ONU destaca o papel das missões de polícia, estabelecendo mecanismos específicos para o emprego desta tipologia de forças na resolução dos conflitos. A doutrina da ONU estabelece um modelo de planeamento específico para as missões de polícia, integrado no espectro total de atuação da ONU, sendo um desses exemplos o manual *Mission-based Police Planning in Peace Operations*.

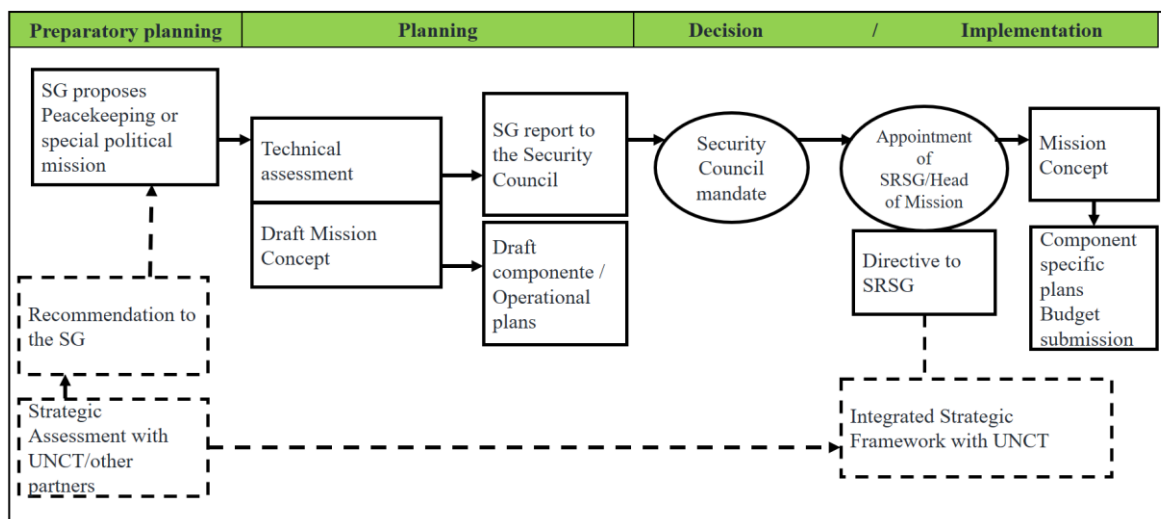


Figura 4 - Diagrama de processo de planeamento de missão da ONU

Fonte: (ONU, 2017)

A divisão em três patamares de planeamento também se verifica no processo de planeamento utilizado pela EGF. O nível político materializa o patamar estratégico, decorrente do Tratado de Velsen, que estabelece a organização e princípios de atuação da *European Gendarmerie Force*. O nível operacional constitui o patamar onde são



desenvolvidos o plano e o conceito de operação, transformando as diretrizes políticas em ordens para o último escalão, o nível tático.

A metodologia e os conceitos associados ao planeamento da EGF derivam, na sua maioria, da terminologia adotada pela NATO, onde estabelece que ao estado-final estejam associados objetivos, para os quais concorrem as linhas de operações, onde as ações e os efeitos são materializadas, transpondo de fase com a verificação de determinadas condições decisivas, numa lógica de integração.

Em termos de arquitetura, o processo de planeamento operacional da EGF (OPPEGF) divide-se em 5 fases, como ilustra a figura 5: iniciação; orientação; desenvolvimento do conceito; desenvolvimento do plano; revisão do plano.

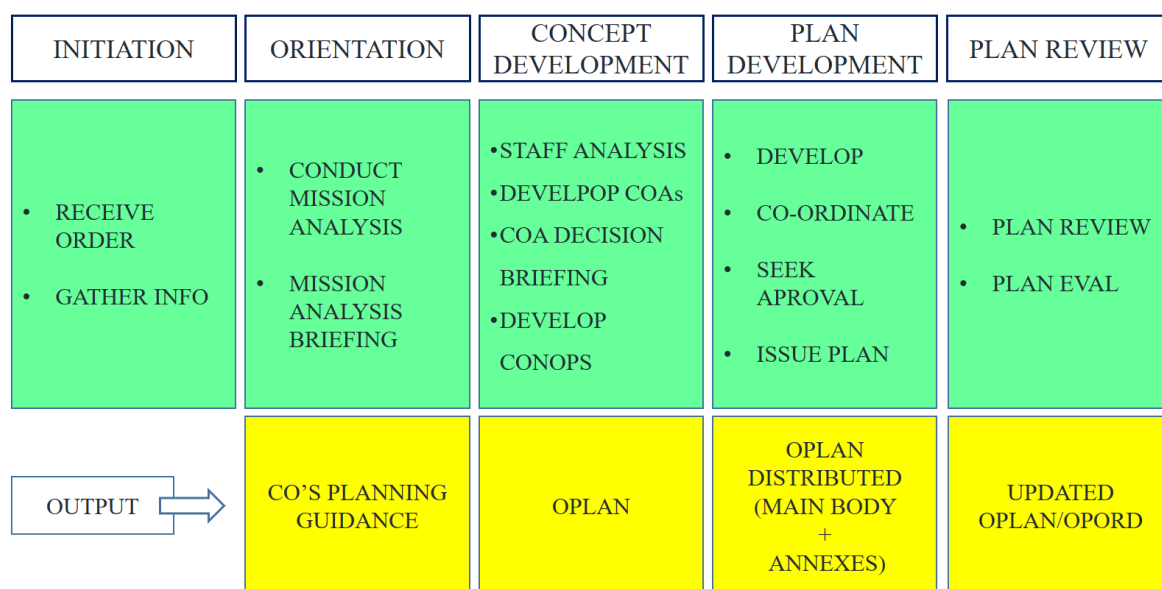


Figura 5 - Fases do OPPEGF

Fonte: (EGF, 2010, p. 15)

Dependendo da tipologia de operação a planear, podem ser estabelecidos JOPG, cujas áreas de estado-maior coincidem em grande medida com as estabelecidas pela NATO, permitindo assim a melhor compreensão de todo o processo. As semelhanças entre o OPPEGF e o OPP NATO são muito significativas, quer em termos de modelo de abordagem, quer de produtos disponibilizados para o processo de decisão do comandante (EGF, 2010, pp. 16-40).

2.3. – Síntese conclusiva

A divisão dos níveis de planeamento está perfeitamente estabelecida nas três organizações analisadas, cabendo a cada um dos patamares, estratégico, operacional e tático, intervir aos vários níveis de responsabilidade. Esta divisão permite que o processo



de planeamento seja adaptativo e responsivo, de modo a garantir maiores índices de eficácia e eficiência, orientados para os objetivos correspondentes.

O modelo de planeamento utilizado na NATO, cuja base assenta numa doutrina sólida, estabelece um conjunto de procedimentos bem definidos, espacial e temporalmente, que permitem uma compreensão alargada do problema e a correspondente solução colaborativa, desde a identificação da crise até à sua resolução.

O mesmo sucede na EGF, cujo modelo é muito semelhante ao utilizado pela NATO onde, dependendo da tipologia de missão, utiliza um modelo mais ou menos completo do OPP.

Por último, ao nível da ONU, destaca-se a existência de modelos de planeamento específico para o emprego de forças de polícia, numa base de compreensão integrada e destinados a substituir, ou pelo menos complementar, os sistemas de segurança dos países onde a Organização atua em prol da paz e da segurança.

No âmbito da presente investigação é importante referir que existem investigações realizadas sobre a importância das forças de polícia em operações de resposta a crise²¹, sendo um dos cenários onde é passível o emprego de forças da GNR, no quadro dos acordos internacionais de que Portugal é signatário.

²¹ Sobre a importância deste assunto ler: “As Forças de Segurança nas Operações de Gestão de Crises. Lições Aprendidas.” (Silvério, 2012).



3. O Planeamento na GNR

A definição do modelo de planeamento utilizado na GNR obriga-nos a clarificar alguns conceitos fundamentais. Primeiro, a natureza militar da GNR, definida pela LOGNR, estabelece uma dupla dependência funcional, cabendo ao membro do Governo responsável pela Administração Interna a tutela primária, e ao responsável pela Defesa Nacional, entre outras atribuições, a normalização da doutrina militar, em matérias de índole estritamente militares e de acordo com toda a legislação sobre a matéria.

Por outro lado, a publicação PDMC-01 – Doutrina Militar Conjunta, define que as Forças Armadas Portuguesas assumem como nacional toda a doutrina conjunta NATO que seja ratificada por Portugal, apenas produzindo doutrina conjunta nacional como complemento e se for constatada a necessidade (EMGFA, 2012).

A análise dos parágrafos anteriores permite-nos inferir que toda a doutrina militar nacional, onde incluímos as matérias relacionadas com o planeamento militar, é passível de ser adotada pela GNR, com as necessárias adaptações à tipologia de forças e de missões específicas (atendendo à possibilidade de, nos termos da Lei, a GNR ficar sob a dependência operacional do CEMGFA).

A estrutura e modelo de funcionamento da GNR é bastante flexível, o que permite que os objetivos operacionais plasmados na Diretiva de Planeamento Operacional, que concorrem diretamente para os objetivos estratégicos, definidos na Estratégia da Guarda 2020 (GNR, 2015), possam ser cumpridos de forma integral.

Em termos normativos não existe uma definição que estabeleça a relação bidirecional entre o planeamento estratégico (colocando a Estratégia da Guarda 2020 nesse patamar), e o planeamento operacional, ao nível do CO, nos termos que está ao nível da NATO. A confirmação desta asserção constitui um dos objetivos da presente investigação, nomeadamente o OE2. Por seu turno, a resposta à QC é fundamental para a construção e consequente definição de todo o modelo de investigação a prosseguir.

Quer o estado da arte, quer a revisão bibliográfica, não nos esclarecem se na GNR existe uma definição clara entre os níveis de planeamento. Para responder a essa questão socorremo-nos de entrevistas, de modo a tentar perceber se no seio da GNR existiria, mesmo que de forma empírica, uma clarificação dos conceitos. A análise dos resultados, apresentados na Tabela 1, permitiu-nos observar que a clarificação não é consensual, uma vez que apenas uma pequena maioria dos entrevistados afirmaram que existe tal distinção.



Tabela 1 - Respostas à 1ª questão da entrevista

| Questão 1: na sua opinião existe uma definição clara dos níveis de planeamento estratégico, operacional e tático na GNR? Porquê? | | | | | | | | | | | % |
|---|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| Segmento da Resposta | Entrevistado | | | | | | | | | | |
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 | E8 | E9 | E10 | |
| Sim | x | x | | x | x | x | | | | x | 60 |
| Não | | | x | | | | x | x | x | | 40 |

A inexistência de doutrina específica pode constituir, no nosso entender, um dos motivos para a não clarificação dos conceitos fundamentais para qualquer modelo de planeamento que se pretenda aplicar. Quando tentamos estabelecer uma analogia entre a divisão dos níveis de responsabilidade existente na NATO e na GNR somos obrigados a efetuar um exercício complexo. Se considerarmos a dependência da GNR, nos termos da LOGNR, poderemos afirmar que o nível político definido na doutrina da NATO se encontra materializado pelo Ministério da Administração Interna. Seguindo a lógica da hierarquia entre os níveis constatamos que o Comando da Guarda materializa o nível estratégico, o que coloca o CO no patamar operacional. Cumulativamente, existem alguns normativos legais, especialmente em matéria de coordenação de FFSS, como é o caso da Lei de Segurança Interna²² (LSI) que, ao nível político, determinam as orientações estratégicas para as FFSS, como é o caso do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI).

Porém, verificamos que nos resultados das entrevistas, expressos na Tabela 2, a classificação do CO como um nível operacional tão-pouco é clara no seio do universo dos entrevistados.

Tabela 2 - Respostas à 2ª questão da entrevista

| Questão 2: podemos afirmar que o Comando Operacional da GNR constitui um nível de operacional, nos termos da doutrina da NATO? Porquê? | | | | | | | | | | | % |
|---|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| Segmento da Resposta | Entrevistado | | | | | | | | | | |
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 | E8 | E9 | E10 | |
| Sim | x | x | | x | | x | | | | | 40 |
| Não | | | | | x | | x | | | | 20 |
| Não respondido | | | x | | | | | x | x | x | 40 |

A principal questão identificada nas respostas às duas perguntas formuladas está relacionada com a falta de doutrina específica na GNR, onde sejam definidos os vários níveis de planeamento. Conforme referido pelo Tenente-Coronel Macedo Gonçalves (entrevista por email, 26 de fevereiro de 2019) “não existe uma definição clara dos níveis de planeamento. A “clara” definição dos níveis de planeamento pressuporia que a atividade

²² (Lei n.º n.º 53/2008, de 29 de agosto, 2008)



de planeamento se desenvolvesse de acordo com um processo doutrinariamente consagrado...”. Ao conjugarmos a doutrina militar geral, na qual a NATO se baseia, com a atual configuração orgânica da GNR, onde a legislação estabelece, mesmo que de forma incipiente, a divisão dos níveis de planeamento, poderemos considerar que a resposta às duas questões formuladas é afirmativa. Neste sentido, para efeitos da presente investigação, iremos considerar a divisão dos níveis de planeamento na GNR expressos na figura 6:

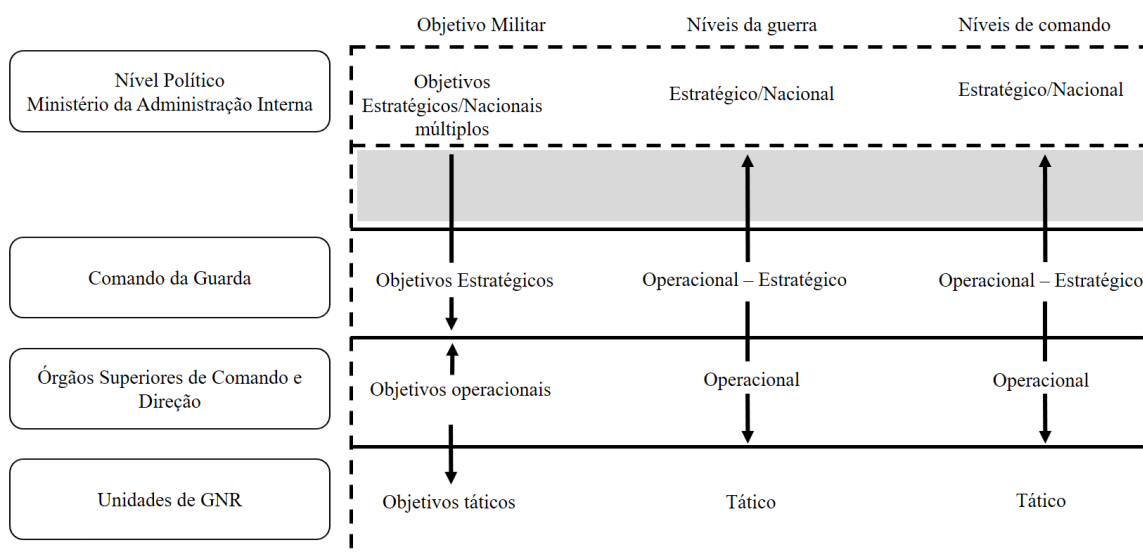


Figura 6 – Integração entre os níveis da guerra, de planeamento e de comando.

Fonte: adaptado de (Vego, 2009, pp. II-7)

3.1. – O Processo de Tomada de Decisão na Guarda

Doutrinariamente, o processo de tomada de decisão (PTD) utilizado na GNR encontra-se estabelecido no Manual de Operações, Volume I, onde são definidos os principais momentos do processo, os intervenientes e os produtos ou ações associadas a cada fase (GNR, 1997).

Em termos genéricos, o PTD na GNR cumpre todas as etapas definidas na doutrina do Exército Português, nomeadamente na publicação PDE 5-00 “Planeamento Tático e Tomada de Decisão” atualmente em vigor, constituindo esta a base doutrinária adotada para a formação dos diversos cursos de promoção e especialização ministrados na GNR.

A aplicabilidade do PTD verifica-se em todos os níveis de planeamento da GNR, sendo a mesma distinta, sobretudo, pela dimensão temporal (onde se inclui o tempo disponível para planear e o espaço temporal para efeito do planeamento) e pelas características dos objetivos, determinados pelo horizonte e tipologia de planeamento a desenvolver. Ao nível estratégico, são definidos os grandes objetivos institucionais para



um horizonte temporal longo, utilizando para tal um PTD completo (EXE, 2007). No nível operacional, onde ocorre a “decomposição” dos objetivos estratégicos em objetivos táticos, são estabelecidas as tipologias de operações, sendo a arte operacional a principal ferramenta que o comandante utiliza para a afetação de recursos para a prossecução de ações que concorram para os objetivos estabelecidos. Ao nível tático, utiliza-se o processo de decisão abreviado, atendendo à tipologia de operações a desenvolver e à capacidade de afetação de recursos ao OPP. Em termos esquemáticos, o PTD utilizado na GNR é o seguinte:

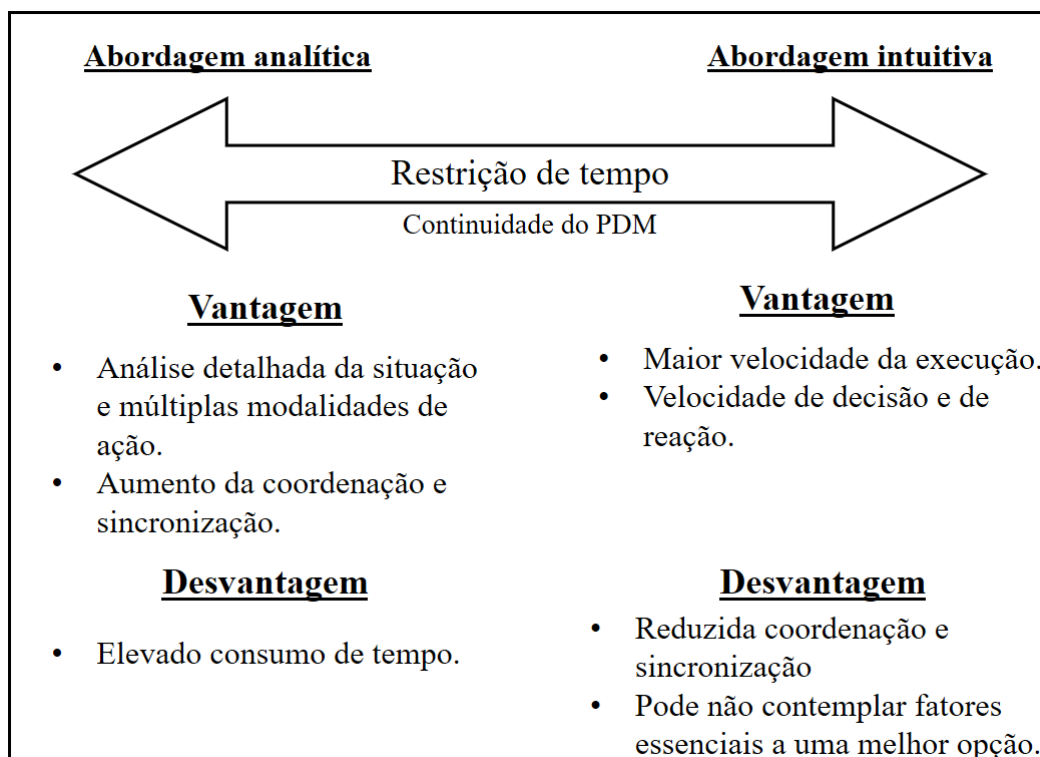


Figura 7 - Processo de decisão *continuum*

Fonte: adaptado de (EXE, 2007, pp. 2-14)

3.2. – O Processo de Planeamento no Comando Operacional e nas Unidades

A Diretiva de Planeamento Operacional do CO da GNR, define todas as “atividades decorrentes das estratégias genética e estrutural previamente definidas por forma a que a atividade operacional desenvolvida por todo o dispositivo espelhe uma Guarda ÚNICA, assente em elevados padrões de qualidade e proficiência em prol do serviço ao cidadão” (GNR C. O., 2018, p. 2). As orientações presentes naquele documento estruturante estão especialmente direcionadas para aquelas que são consideradas grandes operações para o período de um ano civil, onde são identificadas as diversas tipologias de ações e as respetivas áreas de atuação.



A ligação entre o CO e as Unidades, para efeitos de OPP, não está definida em nenhum normativo interno, existindo casos onde o planeamento é colaborativo, desenvolvendo-se numa lógica semelhante à do OPP da NATO, e outros em que o CO apenas envia para o escalão tático as diretivas de planeamento, desenvolvendo-se todo o processo de forma isolada. Da análise das entrevistas, apresentada na Tabela 3, constatamos que a maioria dos inquiridos refere que não existe ou falta a definição de mecanismos de colaboração no OPP do CO.

Tabela 3 - Respostas à 3ª questão da entrevista

| Questão 3: Quais são os contributos recebidos dos escalões subordinados no atual processo de decisão ao nível do Comando Operacional? | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| Segmento da Resposta | Entrevistado | | | | | | | | | | % |
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 | E8 | E9 | E10 | |
| Respostas a pedidos de informação | | | x | | | | | | | | 10 |
| Contributos colaborativos | x | | | | | x | | | x | x | 40 |
| Não existente/por definir | | x | | x | x | | X | x | | | 50 |

Contudo, constatamos que a integração de áreas funcionais é efetuada, mesmo sem estar doutrinariamente definida, quer ao nível do CO, quer das Unidades, constituindo um aspeto importante para todo o processo de planeamento, demonstrado na Tabela 4:

Tabela 4 - Respostas à 4ª questão da entrevista

| Questão 4: No atual processo de planeamento são envolvidas todas as áreas funcionais de Estado-maior: pessoal, informações, operações, logística, investigação criminal, proteção da natureza e do ambiente e sistemas de informação e de comunicação? | | | | | | | | | | | % |
|---|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| Segmento da Resposta | Entrevistado | | | | | | | | | | |
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 | E8 | E9 | E10 | |
| Sim | | x | | x | x | | x | x | x | x | 70 |
| Não | | | x | | | | | | | | 10 |
| Não respondido | x | | | | | x | | | | | 20 |

As operações policiais decorrentes da atividade diária, normalmente designadas por operações correntes, constituem o verdadeiro “coração” do emprego de meios da GNR, em resposta às mais de mil intervenções diárias, de variadíssimas tipologias e dispersas por todo o TN. O planeamento destas ações não é contemplado em nenhum instrumento de planeamento, sendo o mesmo efetuada com base no diploma orgânico, na lei penal e processual penal, e demais legislações de suporte à atividade quotidiana da Guarda. Para garantir o comando e controlo destas ações é fundamental que existam sistemas de informação capazes de processar a multiplicidade de informação necessária para apoiar o PTD de todos os comandantes. Em grande medida, a execução de operações previamente planeadas utiliza os mesmos procedimentos das operações correntes, uma vez que a



atuação da Guarda está definida na lei. Logo, podemos considerar que os sistemas de informação necessários para o OPP são transversais a toda a atividade da GNR.

Neste contexto, pese embora a análise das entrevistas seja inconclusiva, como verificamos na Tabela 5, consideramos que os sistemas de informação atualmente utilizados na GNR não são suficientes para exercer o comando completo de qualquer operação desenvolvida ao nível do CO, uma vez que a tipologia de dados necessária para tal inclui informação de índole administrativa que, na atual arquitetura²³ de sistemas de informação, está dispersa e disponível apenas em alguns níveis.

Tabela 5 - Respostas à 6ª questão da entrevista

| Questão 6: os sistemas de informação atuais são suficientes para garantir o comando completo de qualquer tipologia de operação desenvolvida ao nível do Comando Operacional? | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| Segmento da Resposta | Entrevistado | | | | | | | | | | % |
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 | E8 | E9 | E10 | |
| Sim | x | x | x | | x | | x | | | | 50 |
| Não | | | | x | | x | | x | x | x | 50 |

O planeamento de algumas tarefas específicas está definido em dois volumes do Manual de Operações da GNR (GNR, 1997a), não existindo nenhum processo de planeamento genérico nem específico para a multiplicidade de operações desenvolvidas pela Guarda, estando o mesmo repartido pelas competências específicas das diversas Direções que constituem o CO (GNR, 2018). A integração de áreas de atuação no OPP, nas suas diversas fases, não está definida, podendo existir operações que são planeadas de forma isolada, sem que seja efetuada uma sincronização de tarefas. Pese embora os documentos de planeamento do CO (diretivas de planeamento) estabeleçam os principais aspetos em que cada uma das Direções deve incidir o esforço, complementadas por instruções de coordenação genéricas, não existe um mecanismo de verificação de lacunas ou sobreposições de tarefas. Esta afirmação está patente na análise das entrevistas, apresentada na Tabela 6, onde verificamos que não existem respostas que nos permitam retirar conclusões.

²³ Consideramos que a informação necessária para o OPP está diretamente relacionada com as funções primárias de estado-maior (pessoal, informações, operações e logística). O Sistema Integrado de informações Operacionais de Polícia (SIIOP), desenvolvido pela GNR, está em fase de integração e ainda não contempla toda a informação necessária de forma integrada.



Tabela 6 - Respostas à 7ª questão da entrevista

| Questão 7: no processo de planeamento atual é considerada a sincronização de áreas de intervenção da GNR (territorial, trânsito, ambiental, investigação criminal, fiscal, costeira, intervenção e proteção e socorro), numa lógica análoga às das componentes militares utilizadas ao nível da NATO? Como é efetuada a coordenação? | | | | | | | | | | | % | |
|---|--|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| Segmento da Resposta | | Entrevistado | | | | | | | | | | |
| | | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 | E8 | E9 | E10 | |
| Sim | | | x | | | | x | | | x | | 30 |
| Não | | | | x | x | | | x | | | x | 40 |
| Não respondeu | | x | | | | x | | | x | | | 30 |

Durante a investigação constatou-se que a falta de doutrina específica sobre o OPP na GNR constitui um dos principais problemas na definição do modelo. Das entrevistas realizadas destaca-se ainda a referência à falta de um sistema de LL, fundamental para a identificação de boas-práticas e consequente refinamento de todo o planeamento, de modo a que o mesmo possa incorporar uma filosofia de CA.

Contudo, existe um caso que já integra alguns conceitos inovadores no OPP da GNR. A Diretiva Operacional n.º 01/19²⁴ – Operação “Floresta Segura 2019”, de janeiro de 2019, surge como o primeiro documento oficial do CO onde são utilizados muitos dos conceitos de planeamento da doutrina da NATO, nomeadamente conceitos como estado-final, condições decisivas e o desenho operacional.

3.3. – Síntese conclusiva

O modelo de OPP utilizado na GNR não está definido em termos doutrinários, facto que justifica a utilização de um modelo híbrido, desenhado e adaptado especificamente para cada situação e muito dependente da arte operacional de cada comandante. Além disso, a formação de oficiais da GNR com o Curso de Estado-maior Conjunto (CEMC) é relativamente recente, o que pode contribuir para ainda não ter sido implementado um modelo de planeamento que permita estabelecer interoperabilidade com as FFAA, quer nacionais quer estrangeiras. Também foi identificada a falta de um sistema de LL, que sustente a conceção e evolução de um modelo de OPP sólido.

A sistematização de procedimentos poderá constituir uma mais-valia importante para a eficiência dos processos de planeamento, permitindo que a execução dos mesmos possa ser mais facilmente avaliada e melhorada, numa lógica de integração e CA.

²⁴ Documento com classificação de segurança “RESERVADO”.



4. Contributos para um modelo de Planeamento Operacional na GNR

4.1. – Integração de áreas de intervenção da Guarda

As atribuições da GNR, definidas no art.º 3.º da LOGNR, dividem-se em 5 tipologias de missões principais: polícia criminal, polícia administrativa, proteção e socorro, prevenção e representação.



Figura 8 - Missões da GNR

Para cumprir estas tipologias de missão, a GNR dispõe das seguintes especialidades: territorial (P), trânsito (T), ambiental (A), investigação criminal (I), fiscal e aduaneira (F), vigilância costeira (C), proteção e socorro (S) e intervenção (X). Cada uma destas especialidades pode ainda ser subdividida em áreas específicas, contudo, no âmbito da presente investigação, iremos considerar apenas as oito especialidades principais.

As especialidades podem estar separadas e na dependência de um único comandante de unidade, como é o caso, por exemplo, da F, exclusivamente na Unidade de Ação Fiscal; ou estarem misturadas e dispersas, como sucede nas Unidades Territoriais. Por outro lado, ao nível operacional, a responsabilidade pela coordenação técnica destas especialidades está dividida pelas Direções, nos seguintes moldes (GNR, 2018):

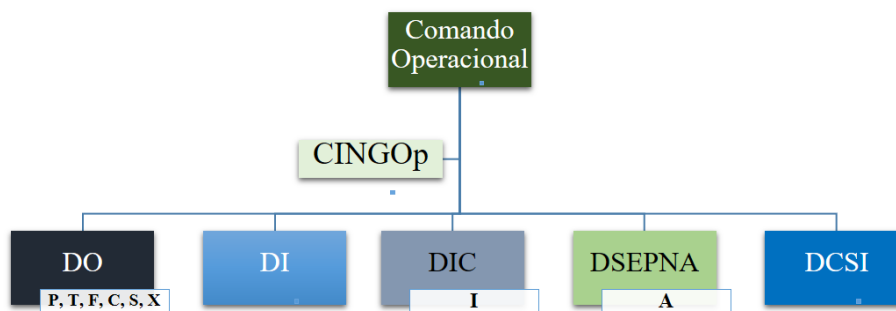


Figura 9 - Responsabilidade de coordenação de cada Direção por especialidade da GNR



Ao nível tático (Unidades), verifica-se a existência de uma correspondência quase direta entre as Direções do CO e as Secções responsáveis pela vertente operacional das Unidades:

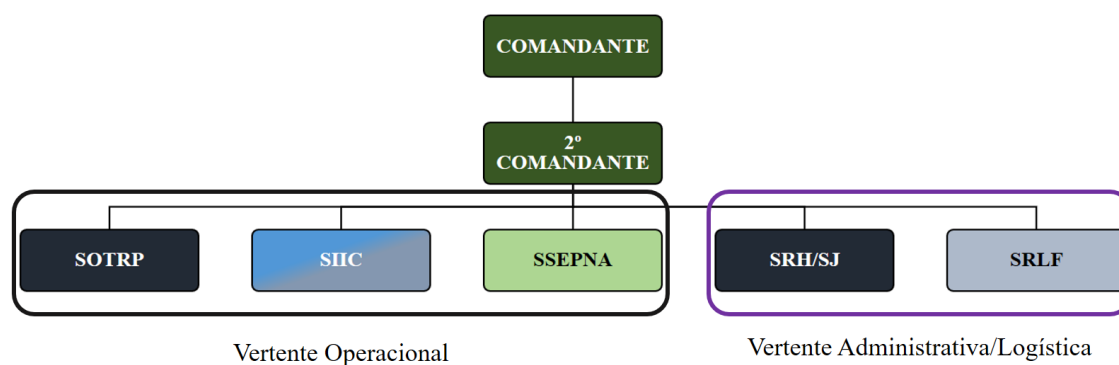


Figura 10 - Estrutura tipo de uma unidade territorial da GNR²⁵

A correspondência entre as Direções do CO e as Secções das Unidades, ao nível da responsabilidade de coordenação das especialidades, encontra-se expressa na Tabela 7:

Tabela 7 - Correspondência entre as Direções do CO e as Secções das Unidades

| Nível | | Especialidade | | | | | | | Nível |
|-------------|---|---------------|---|---|---|---|---|---|----------|
| Operacional | | | | | | | | | Tático |
| CO | P | T | A | I | F | C | S | X | Unidades |
| DO | x | x | | | x | x | x | x | SOTRP |
| DIC | | | | x | | | | | SIIC |
| DSEPNA | | | x | | | | | | SSEPNA |

Esta divisão de responsabilidade tem enormes implicações ao nível da coordenação das diversas especialidades em todas as fases do OPP, pois só a DO é responsável por 75% das mesmas, ficando os restantes 25% sob a alçada da DIC e da DSEPNA, quer em termos de coordenação, quer de responsabilidade de planeamento (GNR, 2018). Para se garantir a integração de especialidades é necessário estabelecer mecanismos eficazes, que permitam a maximização de todos os intervenientes no OPP e consequentes resultados operacionais.

A criação de JOPG é uma das soluções possíveis para conseguir a integração completa das especialidades da GNR em qualquer OPP. Ao invés de cada Direção emanar uma diretiva operacional dedicada apenas à sua área de atuação ou determinada especificidade, por exemplo, deverá ser elaborado o OPP semelhante ao da NATO, onde

²⁵ As siglas têm o seguinte significado: SOTRP – Secção de Operações, Treino e Relações Públicas; SIIC – Secção de Informações e Investigação Criminal; SSEPNA – Secção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente; SRH/SJ – Secção de Recursos Humanos/Secção de Justiça; SRLF – Secção de Recursos Logísticos e Financeiros.



todos participem de forma colaborativa. Todos os entrevistados concordaram com esta solução, tal como expressa a Tabela 8:

Tabela 8 - Respostas à 5ª questão da entrevista

| Questão 5: considera que ao nível do Comando Operacional deveria existir uma estrutura especialmente vocacionada para o planeamento operacional (semelhante ao Joint Operational Planning Group utilizado no processo de planeamento da NATO)? No caso afirmativo de que tipologia e dimensão? | | | | | | | | | | | % |
|---|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|
| Segmento da Resposta | Entrevistado | | | | | | | | | | |
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 | E8 | E9 | E10 | |
| Sim | X | x | x | x | x | x | x | x | x | x | 100 |
| Não | | | | | | | | | | | 0 |

As funções dos elementos do JOPG a implementar na GNR são, na sua grande maioria, idênticas às da NATO, com uma ressalva em relação à função 9, uma vez que a cooperação civil-militar não tem aplicabilidade direta nas missões desenvolvidas pela GNR em TN. Por outro lado, as relações públicas têm um papel fundamental na atividade da GNR, pelo que os assuntos relacionados com as mesmas devem ser tratados como uma função do JOPG. Assim, uma possível divisão de funções do JOPG a implementar na GNR poderá ser a que consta na figura 11. Cada uma destas funções terá uma dependência diferenciada, quer o JOPG seja estabelecido a nível operacional, quer a nível tático.

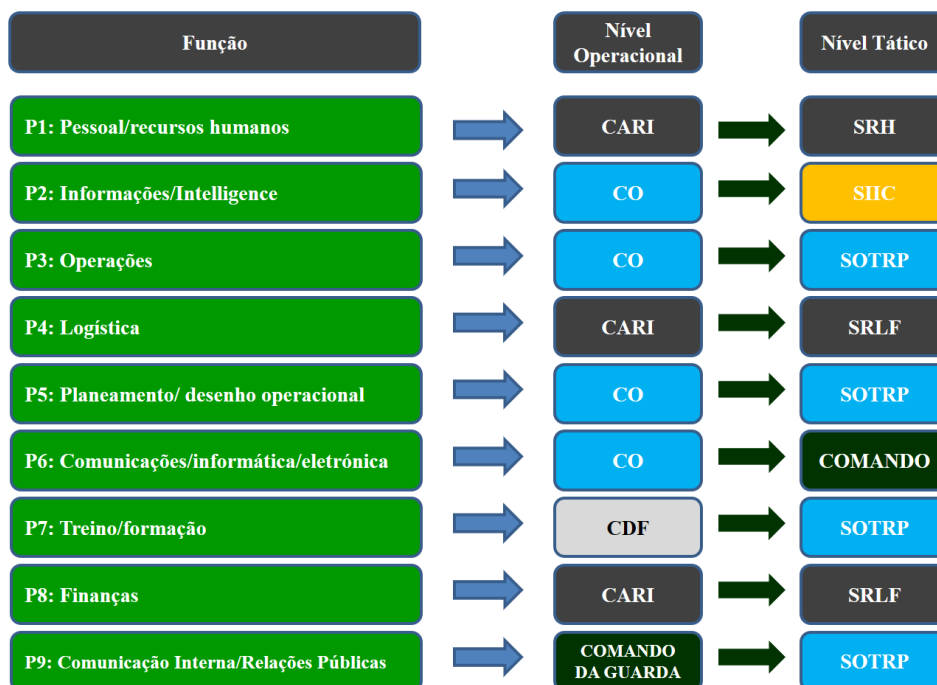


Figura 11 - Funções do JOPG passível de implementar na GNR

Para qualquer tipologia de planeamento, independentemente do nível em que se desenvolva, poderão ser constituídos JOPG completos ou parcelares, com as necessárias



adaptações à realidade da GNR. Cada um dos níveis de planeamento deverá utilizar o PTD mais adequado à sua dimensão, sendo que no nível tático, tal como se verifica atualmente, o processo abreviado deve ser o mais comum. A lógica transversal a todo o OPP deverá ter por base os princípios da CA, quer ao nível da análise do ambiente, quer da tipologia de ações a desenvolver para atingir o estado final e os objetivos que concorrem para o mesmo.

Neste domínio deverão ser integrados e avaliados todos os elementos que podem influenciar o processo de planeamento²⁶, nomeadamente: político (onde podemos incluir a aplicação da lei), militar (incluindo a segurança), económico (numa perspetiva transversal), sociocultural (dependente de cada região), infraestruturas (que têm impacto nas operações), informação (interna e externa), tecnologia (das nossas forças e do adversário) e meio ambiente (onde se desenvolvem as operações) - PMESIITA.

Se cada uma das oito especialidades existentes na GNR for entendida como um comando de componente²⁷, numa lógica semelhante à da NATO, poderemos garantir a integração completa de todas elas em qualquer OPP. Mesmo considerando que todas as especialidades existentes na Guarda têm um elemento base comum, a vertente policial, existem fatores distintivos e exclusivos em cada uma delas. A coordenação entre as especialidades só poderá ser garantida se cada “comando de componente” conhecer perfeitamente as capacidades dos demais, de modo a permitir que o OPP seja abrangente e completo (NATO, 2019). Para tal, os elementos do JOPG devem considerar cada uma das especialidades de forma isolada, sempre que as mesmas sejam empregues, durante todas as fases do OPP, de modo a permitirem a integração de todas elas nas respetivas áreas de responsabilidade.

A constituição do JOPG deverá ser definida de acordo com cada tipologia de missão e de planeamento, quer se trate de planeamento avançado, quer de planeamento de CRO, tal como referido pelo Major-General Ormonde Mendes (entrevista presencial, 13 de fevereiro de 2019), a “dimensão e a forma de funcionamento deveria ser moldável, adaptativa e flexível, de modo a que a tipologia de operação a planear determine quais as valências e a correspondente dimensão do *Operational Planning Group*”.

²⁶ Adaptado de (NATO, 2013, pp. 1-8).

²⁷ Na estrutura de comando militar da NATO, a componente é uma organização de comando de terceiro nível (tático), com capacidades específicas: aéreas, marítimas ou terrestres; responsável pelo planeamento operacional e pela condução de operações subordinadas, conforme indicado pelo comandante da NATO (NSO, 2018), adaptado.



4.2. – As fases do processo de planeamento de nível operacional na GNR

O resultado final do planeamento deverá garantir a maximização de todas as especialidades, reduzir as áreas de sobreposição e garantir a ligação permanente entre os objetivos definidos nos níveis estratégico, operacional e tático, de modo a atingir o estado final desejado. Cada nível da “esfera do planeamento” tem um conjunto de responsabilidades primárias, cujo cumprimento é fundamental para os demais, numa interação que deve ser permanentemente adaptável.

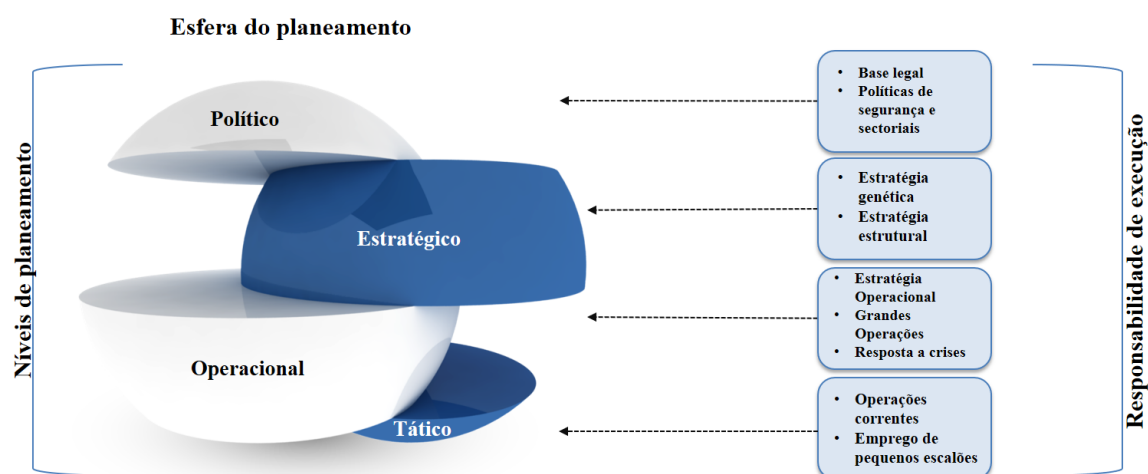


Figura 12 - Esfera do planeamento

Em termos de tipologia de planeamento genérico desenvolvido pela GNR poderemos considerar os seguintes, decorrentes de toda a base legal que regula o espectro de atuação da Guarda:



Figura 13 - Tipologias de planeamento desenvolvidas pela GNR

Fonte: adaptado de (Santacroce, 2013, pp. II-1)

Por sua vez, poderemos considerar também a subdivisão em planeamento avançado, onde se inclui a segurança de unidades, planos de contingência, entre outros e, de acordo



com as alterações que se verifiquem no ambiente, em planeamento de resposta a crises. Ambas as subdivisões são complementares, resultando a combinação das duas no planeamento total.

O OPP a implementar na GNR, tal como sucede ao nível da NATO no planeamento CRO, deverá ter as mesmas seis fases, apenas sendo necessárias algumas adaptações em algumas delas.

A fase I – *A consciencialização da situação inicial* desenvolve-se de forma permanente, através da recolha e processamento de informações (*intelligence*). Neste domínio, dado o carácter permanente da atividade da GNR, consideramos que o clássico ciclo das informações deverá ser complementado, de modo a poder responder melhor aos desafios atuais e ser utilizado em todas as fases do OPP. Para tal poderemos utilizar um modelo de análise de *intelligence* com a seguinte configuração:

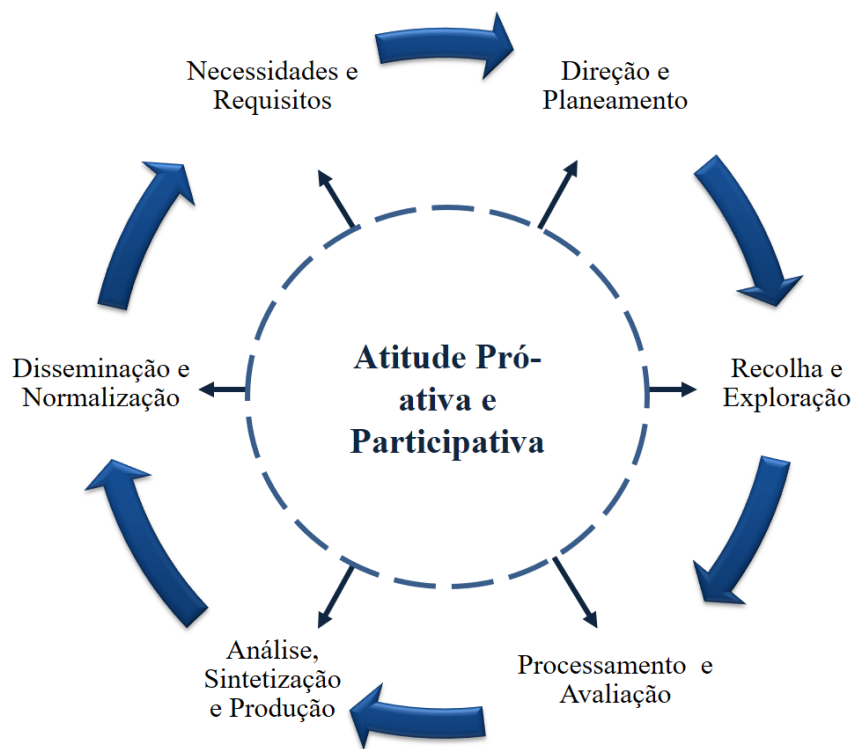


Figura 14 - Ciclo das informações para o OPP da GNR

Fonte: adaptado de (Phythian, 2013)

Desta fase resulta uma integração completa de todas as necessidades de informação para qualquer fase do OPP, quer seja de nível avançado ou de CRO, sendo desenvolvida em todos os níveis e complementada de forma contínua e transversal.



Já na fase II – durante a *apreciação operacional do ambiente estratégico* deverão ser incluídos os produtos da fase I, além de serem conjugados com a avaliação do risco associado à tipologia de operação a planear. Para tal poderá ser utilizada a metodologia de avaliação de risco constante no PCCCOFSS, uma vez que tal documento constitui doutrina obrigatória para a GNR.

Na fase III – *estimativa operacional*, deverão que ser considerados todos os aspetos relacionados com a tipologia da operação a planear. Neste domínio destaca-se a necessidade de serem estipulados os contributos de cada especialidade, de modo a integrar os mesmos durante a análise da missão e o desenvolvimento de modalidades de ação.

Durante a fase IV – *desenvolvimento do plano operacional* (OPLAN), deverá ser estabelecido o conceito de operação, tal como sucede na doutrina da NATO, numa lógica de integração de especialidades orientada para o estado final estabelecido para a operação em causa. Esta definição é fundamental para construir o OPLAN, onde sejam estabelecidas todas as ações, por cada área de atuação das especialidades, que concorram para os objetivos estabelecidos pelos três níveis de planeamento.

Na fase V – *execução*, terão que ser criados mecanismos de comando e controlo, definidos aos diversos níveis, que permitam uma gestão operacional eficaz. O acompanhamento das operações, a verificação do estado de cumprimento e o registo dos resultados obtidos, deverá ser garantido pelo CINGOp, a nível operacional, e pelas Salas de Situação das Unidades, a nível tático, numa lógica de monitorização permanente e constante avaliação da situação, de modo a permitir a cada Comandante o estabelecimento de ações necessárias para eventuais correções ao planeamento.

Por último, a fase VI – deverá ser definida como o *fim da operação* e consequente cumprimento dos objetivos fixados e estabelecimento do estado final designado, sejam eles de índole interna, sejam associados ao cumprimento da lei, dependendo da tipologia de operação em causa.

Para todas as fases serão necessários sistemas de informação capazes de responder aos quesitos de informação específicos de cada uma, desde a geração de forças, passando pela afetação de recursos e culminando na gestão operacional de uma operação em curso. Para tal, o SIIOP deverá constituir-se como uma ferramenta de planeamento completo, que abranja as seis fases do OPP, permitindo também a incorporação de elementos de comando e controlo em todos os níveis.



A relação entre os níveis de planeamento e as respetivas fases, desenvolvidas em sistemas de informação adequados, encontra-se apresentada na figura 15, onde as setas azuis representam as relações bidirecionais entre níveis, suportadas por produtos de planeamento adequados a cada fase.

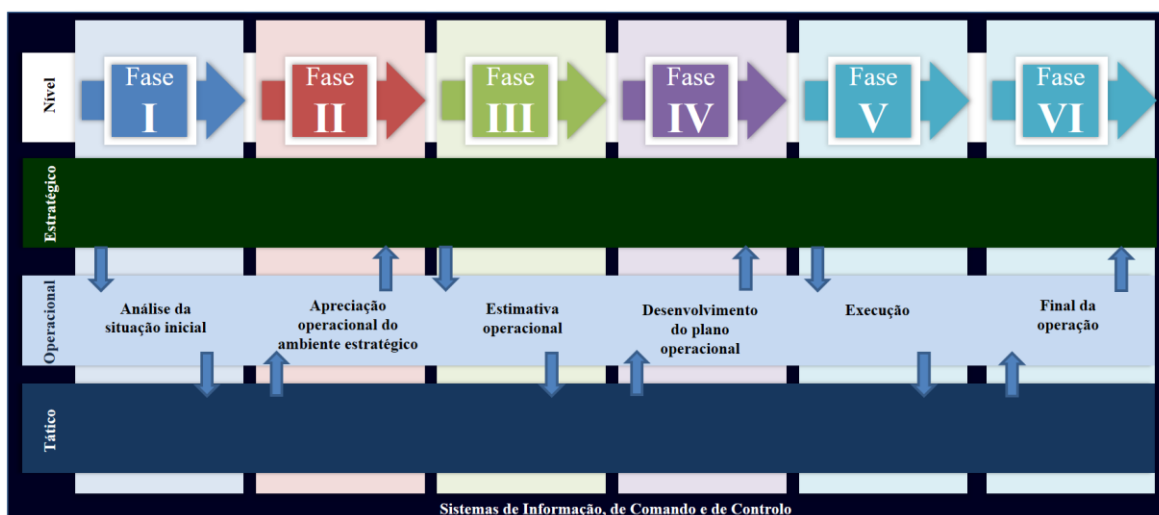


Figura 15 - Fases do OPP da GNR com ligação entre os níveis

Fonte: adaptado de (NATO, 2013, pp. 4-4)

4.3. – Sincronização de tarefas e monitorização da execução

Durante o OPP é fundamental garantir a execução de todas as tarefas associadas ao mesmo, aos diversos níveis, possibilitando a sincronização de ações nos momentos corretos e com maior eficácia e eficiência. Para tal é necessário conjugar alguns fatores importantes.

As funções do JOPG estão intrinsecamente relacionadas, numa lógica sistémica. As variações de qualquer uma dessas funções provocam impacto nas restantes, podendo alterar por completo o produto final esperado. Em termos de exemplo, se ao nível do P1 existirem limitações de efetivos para o cumprimento de determinada missão, o P3 e o P5 terão que rever ou mesmo alterar as modalidades de ação das nossas forças, de modo a tornar a operação exequível. O mesmo sucede com a sustentação da operação, se o P4 não dispuser de recursos suficientes ou adequados para a sua realização, as demais funções do JOPG poderão ter que rever todo o OPLAN. Neste contexto, podemos verificar que cada uma das funções do JOPG depende de recursos, de resultados ou de atividades. Por sua vez a relação entre as funções pode ser de dependência ou de interferência, tal como ilustra a figura seguinte:

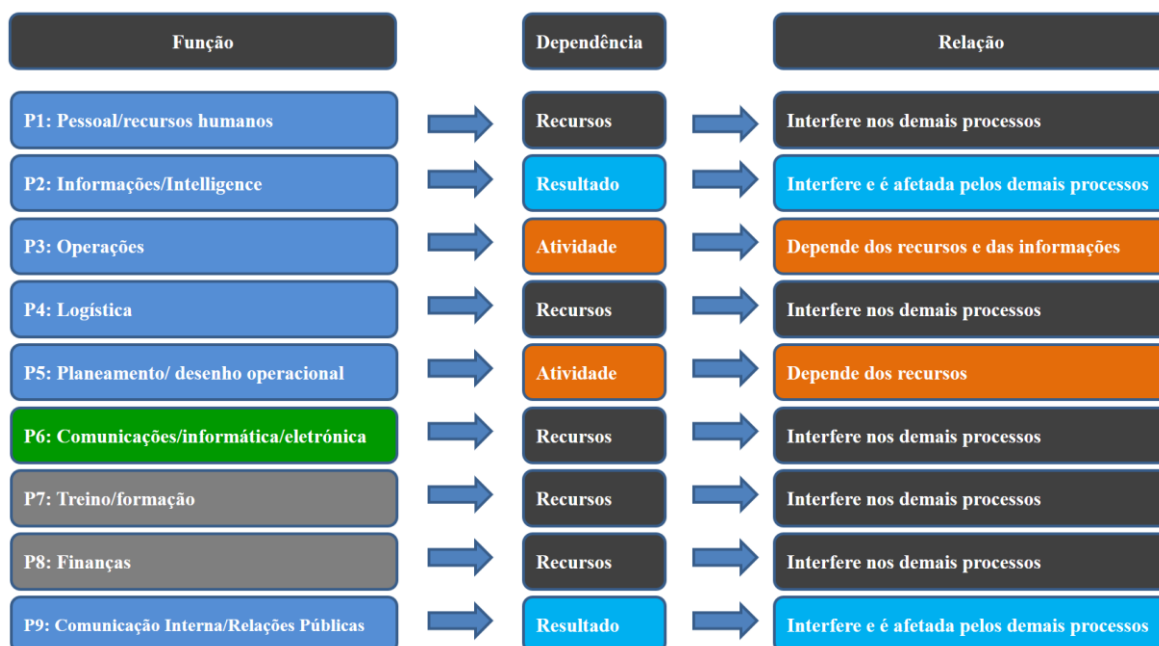


Figura 16 - Relação entre as funções do JOPG

A gestão operacional (GO) aplica-se tipicamente na fase V do OPP, contudo, a mesma deve ser considerada ao longo de todo o processo. O corolário da GO é atingido quando da afetação de recursos resulte a conquista dos objetivos estabelecidos, com a máxima eficácia e eficiência.

Considerando, nos termos da figura anterior, que as funções P1 e P4 dependem de recursos e que a função P3 resulta da relação entre as atividades de P2 e P5, conseguimos estabelecer uma fórmula matemática que nos permita aferir a exequibilidade de todo o OPP, desde o início até à fase VI. A relação destas variáveis primárias, sem prejuízo de se poderem acrescentar outras em função da tipologia de OPP, é determinante para o sucesso do processo. Em termos de exemplo, analisemos apenas as variáveis primárias P1, P3 e P4, estabelecendo a seguinte equação:

$$GO=P3/(P1 \times P4)$$

Em termos matemáticos, poderemos considerar operações simples, com base nas teorias de George Boole (Bell, 2005), utilizando apenas as duas operações binárias V (ou) e \wedge (e).

Como exemplo da sua aplicabilidade vejamos as matrizes seguintes, onde o valor “1” indica que a função cumpre os requisitos mínimos definidos para a operação, sendo o valor “0” o não cumprimento desses requisitos:



Tabela 9 - Relação “ou” entre P2 e P5

| P2 | P5 | Operação | P3 |
|----|----|----------|----|
| 1 | 1 | V | 1 |
| 1 | 0 | V | 1 |
| 0 | 1 | V | 1 |
| 0 | 0 | V | 0 |

No caso da Tabela 9, desde que nem P2 nem P5 sejam iguais a “0”, P3 será sempre igual a “1”, o que implica que, pelo menos teoricamente, a função P3 cumpre os requisitos para o OPP, mesmo que não existiam informações (P2), por exemplo. Quando o valor de P3 for colocado na fórmula anteriormente apresentada irá induzir todo o OPP em erro, uma vez que o resultado real é uma falácia. Por outro lado, se a operação for “e”, apresentado na Tabela 10, o resultado será completamente diferente:

Tabela 10 - Relação "e" entre P2 e P5

| P2 | P5 | Operação | P3 |
|----|----|----------|----|
| 1 | 1 | \wedge | 1 |
| 1 | 0 | \wedge | 0 |
| 0 | 1 | \wedge | 0 |
| 0 | 0 | \wedge | 0 |

De onde resulta que a função P3 só cumprirá a função no OPP *se e só se P2 e P5 forem diferentes de zero*. Desta forma consegue-se provar, *reductio ad absurdum*, que determinada relação entre funções é ou não exequível.

A aplicação deste tipo de matrizes de verificação é fundamental para todas as funções do JOPG, podendo os valores de cada uma delas serem adaptados a cada caso. Se as conjugações não forem permanentemente efetuadas poderemos obter resultados que, pese embora possam surgir muitas vezes atualmente, não garantem o cumprimento dos objetivos fixados.

Por exemplo, se o comandante aceitar como risco para o OPP de determinada operação que P1 esteja apenas a 70% (0,7), o resultado da fórmula será diferente de “1”. Contudo, para o caso concreto, não limitará o OPP, obrigando sim a uma adaptação das restantes funções do JOPG.

Tal como sucede na doutrina NATO, a estimativa de cada uma das especialidades deve contemplar todos os fatores que influenciam o emprego de forças, numa matriz de sincronização que estabeleça uma relação tridimensional entre as funções do JOPG e as especialidades, condicionadas pelos fatores PMESIITA.

Estas relações também podem ser avaliadas na lógica de Boole, estabelecendo para cada tipologia de OPP os valores que cada comandante pretende atingir para cumprir os objetivos que lhe foram fixados. Na Tabela 11 apresentamos um possível modelo de



esquematisação da sincronização entre as especialidades, onde o resultado estará sempre relacionado com os pressupostos definidos, em qualquer fase do OPP:

Tabela 11 – Exemplo de matriz de sincronização de especialidades

| | | Funções do JOPG | | | | | | | | |
|---|---|-----------------|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | | P1 | P2 | P3 | P4 | P5 | P6 | P7 | P8 | P9 |
| Especialidades | P | | | | | | | | | P |
| | T | | | | | | | | | M |
| | A | | | | | | | | | E |
| | I | | | | | | | | | S |
| | F | | | | | | | | | I |
| | C | | | | | | | | | I |
| | S | | | | | | | | | T |
| | X | | | | | | | | | A |
| O resultado para cada função será definido de acordo com a combinação lógica entre as variáveis. Exemplo: o comandante define que para o OPP de uma operação de tipologia x , em apoio a outras forças, terá que se garantir que $GO = P3 / ((P1 = 1 (\wedge P(V)T(V)A > y) \times 0,8P4)$ (para a operação x poderá ser utilizado efetivo de qualquer uma das especialidades P, T ou A, num efetivo mínimo de y e a nível logístico bastarão 80% dos recursos de cada uma das especialidades para cumprir a missão). | | | | | | | | | | |

Esta sincronização permitirá uma melhor afetação de recursos e capacidades, de acordo com a tipologia de operação a planear e os fatores externos, podendo ser utilizada em todas as fases do OPP. Todas as regras poderão ser implementadas em qualquer sistema de informação, onde seja possível combinar os dados de cada função do JOPG com os pressupostos superiormente definidos e a correspondente ligação com os fatores que influenciam o OPP, de forma automatizada e permanentemente atualizada ao longo de todo o processo.

4.4. – O Modelo de planeamento proposto

O OPP utilizado na NATO pode ser implementado na GNR sem que seja necessário alterar profundamente a estrutura orgânica atual, bastando estabelecer um conjunto de mecanismos de coordenação, complementados pelo desenvolvimento de um sistema de LL e pela definição de ROE adequadas.

Uma vez que na atual estrutura do CO não existe a figura do Chefe de Estado-Maior (CEM), e sendo a mesma imprescindível para a condução de todo o OPP, a mesma deveria ser novamente estabelecida, atendendo à necessidade desta função ser desempenhada por um militar com a formação adequada e elevada experiência de coordenação e comando de operações. As demais funções do JOPG podem ser desempenhadas por elementos das



direções²⁸, atendendo a que a atual estrutura de Comando da Guarda não se encontra dividida nas áreas de Estado-maior comuns existentes noutras instituições militares. Para tal, é desejável que todos os responsáveis pelo OPP a implementar na GNR tenham formação adequada para o desempenho de tais funções, nomeadamente estarem habilitados com o Curso de Estado-Maior Conjunto.

Em termos de exemplo, as funções do JOPG podem ser divididas da seguinte forma:

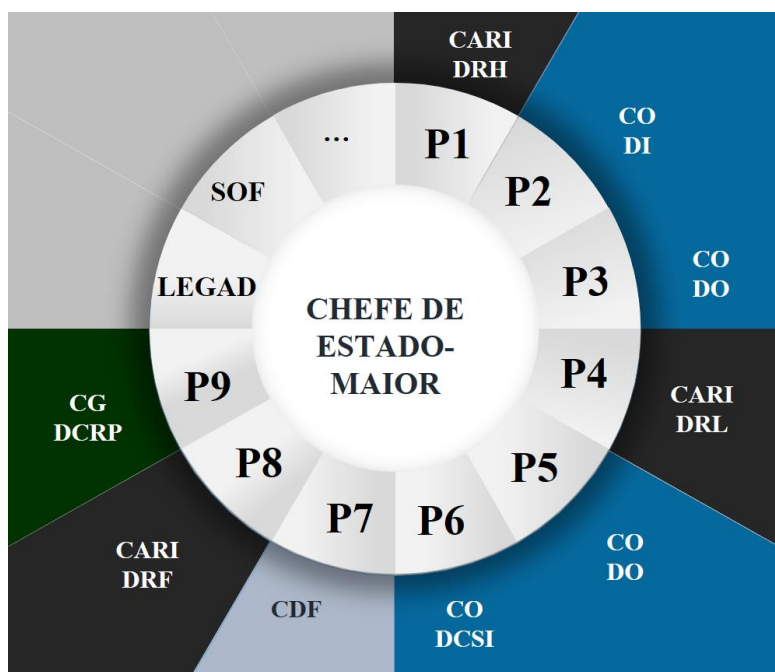


Figura 17 - Funções do JOPG completo

Dependendo da tipologia de missão a planear, poderão ser incorporadas funções adicionais, como é o caso de especialistas em direito (LEGAD), de Operações Especiais (SOF), oficiais de ligação de outras entidades, entre outros ou, sempre que se justifique, elementos da DSEPNA ou da DIC em reforço da DO, podendo ainda, caso uma função não seja aplicável, não ser guarnecida.

Para maximizar todo o processo será aconselhável desenvolver um sistema de LL, ao nível do CDF, que possibilite a identificação de boas-práticas e de lacunas, de modo a possibilitar a melhoria contínua do OPP.

Para facilitar a fase V do OPP seria desejável que existissem ROE para cada operação, onde constassem, além das obrigações legais associadas à mesma, os procedimentos e as regras de conduta a adotar por todos os intervenientes. Esta medida

²⁸ As direções que ainda não foram referidas são: DRH – Direção de Recursos Humanos; DRL – Direção de Recursos Logísticos; DRF – Direção de Recursos Financeiros; DCRP – Divisão de Comunicação e Relações Públicas.



possibilitaria, entre outros aspetos, uma melhor GO de todos os processos, a par de ganhos de eficiência, eficácia e qualidade assinaláveis.

Por último, a ligação entre o nível operacional e o nível tático, durante todas as fases do OPP, deverá ser normalizada, quer através da uniformização de produtos de planeamento, quer do estabelecimento de canais de comunicação que garantam a permanente ligação entre os dois patamares.

4.5. – Síntese conclusiva

A implementação de um modelo de OPP na GNR semelhante ao da NATO é perfeitamente viável e necessária, dada a ausência de ferramentas desta natureza e a permanente hipótese de existirem missões internacionais em organismos que utilizem este processo e nos quais a Guarda pode participar. Por outro lado, a doutrina existente tem aplicação direta na GNR, carecendo apenas de ligeiras adaptações nalgumas áreas, de modo a tornar todo o processo mais ágil e, simultaneamente, exequível para a tipologia de operações desenvolvidas.

Para se implementar um processo desta natureza na GNR será necessário, em primeira instância, organizar todos os instrumentos de planeamento existentes atualmente, confrontá-los com os conceitos doutrinários da NATO e estabelecer um referencial de OPP que possa ser utilizado tanto a nível operacional como a nível tático. Esta tarefa pode ser apoiada em sistemas de informação adequados, visando a simplificação de tarefas de planeamento e a maximização do emprego de meios em prol da missão.



Conclusões

A importância do planeamento para qualquer organização militar é crucial para o sucesso, especialmente quando atuam em cenários altamente voláteis, incertos e onde múltiplos atores desenvolvem as suas atividades. Neste contexto, a presente investigação foi desenvolvida no pressuposto de, no final, ser possível estabelecer os princípios orientadores que permitam a implementação do nível de planeamento operacional na GNR, aproximando-o do conceito existente na NATO.

Ao nível metodológico, apresentado no primeiro capítulo, foi estabelecido um modelo de análise que nos permitiu analisar e interpretar os dados numa base ternária, estabelecendo as necessárias relações entre a lei, os aspetos doutrinários e o conhecimento empírico de entidades responsáveis pelo OPP na GNR. Daí resultou a definição de apenas uma QD, transversal a toda a investigação e cuja resposta careceu da integração de fundamentos apresentados nos restantes capítulos. A resposta a esta questão permitiu atingir o OG, assente nos três OE da investigação, cuja importância se revelou vital para construir um modelo lógico, consistente e coerente.

Na aproximação da resposta à QC foram identificadas, ao longo do segundo capítulo, as principais características dos processos de planeamento da NATO, da ONU e da EGF, estabelecendo um referencial teórico, consolidado na doutrina. Nestas três organizações está patente uma divisão clara entre os níveis de planeamento, onde a doutrina estabelece de forma inequívoca os fluxos e as relações de comando entre os patamares estratégico, operacional e tático.

Por sua vez, da análise dos fatores distintivos do OPP da NATO, dos quais salientamos, além do processo definido na COPD, o sistema de LL e o estabelecimento de ROE, numa ótica de evolução permanente de todo o processo assente na CA, destaca-se a existência de doutrina de suporte para todas as fases do planeamento, bem como para todos os responsáveis que intervêm no processo, desde o nível estratégico até às componentes, que desenvolvem as ações táticas para resolverem a crise em curso.

Por outro lado, ao longo do terceiro capítulo, quando analisámos os processos de planeamento e de tomada de decisão atualmente em vigor na GNR, constatámos que não existe doutrina específica que suporte as necessidades de planeamento atinente à realidade da Guarda. Nesse contexto, para que fosse possível respondermos à QC, foi efetuada uma análise nos três domínios previamente estabelecidos: legal, doutrinário e empírico. Como resultado desta análise verificámos que a nível legal existe na GNR uma definição dos



níveis de planeamento em estratégico, operacional e tático, definidos na LOGNR. Esta definição permite estabelecer uma ligação aos modelos das três organizações estudadas, consolidados doutrinariamente. Por sua vez, quando estes dois domínios foram conjugados com o conhecimento empírico dos entrevistados, permitiu-nos inferir, de forma bastante segura, que podemos considerar o planeamento de nível operacional da GNR um nível de OPP nos termos da doutrina NATO, carecendo a sua afirmação apenas de um fator: do estabelecimento de doutrina adequada! – atendendo a que o atual edifício doutrinário existente na GNR está essencialmente vocacionado para o nível tático. Assim, a resposta à QC é afirmativa, pois verifica-se que a estrutura orgânica da GNR está definida nos três níveis considerados para o planeamento.

Desta afirmação resulta que é extremamente importante colmatar algumas das lacunas identificadas na presente investigação, destacando-se, para além da doutrina, a necessidade de estabelecer um conjunto de ROE, conjugadas com um sistema de LL robusto, uma vez que desta agregação poderão resultar enormes benefícios para todo o OPP da GNR, ao longo de todas as suas fases, identificando todos os fatores que afetam o processo, quer de forma positiva, quer negativa. A multiplicidade de operações desenvolvidas pela GNR constitui um manancial de informação enorme, cuja conversão em conhecimento é fundamental para o sucesso de toda a Instituição.

Ao longo do quarto capítulo foram apresentados os necessários contributos para que a QD fosse totalmente respondida, constituindo-se esta última parte como o verdadeiro cerne da investigação.

Os princípios inerentes ao OPP da NATO podem ser, com algumas adaptações, aplicados na GNR, onde se verifica permanentemente o emprego de meios ao nível tático, conjugados com a existência simultânea de um volume considerável de grandes operações, quer em TN, quer em missões desenvolvidas em cenários internacionais. A implementação deste modelo de trabalho na GNR torna-se premente, uma vez que concorre diretamente para a maximização de todos os elementos relacionados com o OPP, oferece grande flexibilidade e assegura o planeamento de nível operacional alinhado com os efeitos desejados, garantindo a permanente ligação entre os três níveis de planeamento.

Ao longo da presente investigação ousámos acrescentar alguns conceitos que consideramos inovadores, mesmo que numa primeira análise nos pareçam complexos, julgando que podem contribuir para a melhoria contínua de todo o OPP. Por exemplo, a analogia entre as especialidades da GNR e comandos de componente, ao nível da NATO,



permite estabelecer novas formas de garantir as necessárias sincronizações, de modo a fundarem um normativo de emprego de meios, de acordo com os princípios da atividade operacional. A inclusão de modelos matemáticos de verificação da exequibilidade do planeamento é apenas uma das ferramentas que poderá ser desenvolvida para a otimização do OPP a implementar na GNR, sendo possível a sua incorporação nos sistemas de informação de suporte, definindo mecanismos de alerta e de gestão facilitadores para o PTD, em todos os escalões.

A definição e ativação de JOPG deverá ser estabelecida nos três níveis de planeamento, quer se trate de planeamento avançado, quer de planeamento de CRO, de modo a que seja possível estabelecer um mecanismo cada vez mais eficaz, reduzindo substancialmente o tempo de execução e aumentando qualidade do mesmo.

A dimensão, constituição e duração dos trabalhos do JOPG estarão intimamente relacionadas com a tipologia de missão a planear. Contudo, uma vez que não existe na GNR uma divisão de funções de Estado-Maior consentânea com as estruturas militares, considera-se que os elementos que venham a integrar os JOPG possam ser nomeados a partir das direções, num formato de grupos de trabalho temporários. Neste particular importa realçar dois aspetos que consideramos fundamentais: primeiro, a DO é a direção que tem mais áreas de responsabilidade, quer a nível de funções primárias do JOPG, onde se incluem as funções P3 e P5, quer por ser a direção responsável pela coordenação da grande maioria das especialidades existentes na GNR (P, T, F, C, S, X); em segundo lugar importa referir que a figura do CEM, especialmente ao nível do CO, será fundamental para a coordenação de todos os trabalhos. Atendendo a que na atual estrutura do CO não está contemplada este cargo, o mesmo poderá ser desempenhado pelo Adjunto do Comandante do Comando Operacional, dentro do quadro de atribuições que lhe estão definidas, garantindo assim a coordenação de todos os elementos do JOPG. Por sua vez, ao nível das Unidades, com exceção daquelas que dispõem organicamente de um CEM, esta função poderá ser desempenhada pelo 2º Comandante de Unidade, em regime de acumulação de funções.

Todo o processo poderá ser ainda mais simplificado se forem desenvolvidas ROE para cada tipologia de operação, onde sejam definidas todas as tarefas que contribuem para as ações, estabelecidas em torno dos objetivos de cada nível de planeamento. A normalização da atuação será extremamente melhorada, numa ótica de todos saberem atuar independentemente do local onde estão a desenvolver a sua missão.



A aproximação do OPP da GNR ao conceito da NATO carece do envolvimento de Oficiais com muita experiência no comando e condução de operações, consolidada através da formação adequada, de onde se destaca o CEMC como o fator competitivo mais importante para o sucesso do processo. Atendendo à dimensão, dispersão territorial do dispositivo, multidisciplinidade e complexidade da missão geral da GNR, seria desejável que em cada unidade existissem elementos habilitados com o CEMC, de modo a garantirem a continuidade de todo o processo, além de permitirem a criação de uma bolsa de peritos, com experiência no OPP, fundamental para assegurar a resposta a compromissos nacionais e internacionais em matéria de planeamento.

Atendendo à delimitação da presente investigação, que representa apenas um dos vetores necessários para a implementação de um modelo de OPP na GNR, sugerem-se para pesquisas futuras temas relacionados com a adequabilidade da estrutura orgânica da GNR ao OPP, bem como o impacto da implementação de um sistema de LL na GNR, ou relacionados com a normalização de procedimentos e desenvolvimento de ROE.

Mesmo não tendo sido objeto da presente investigação considera-se importante referir que, atendendo às características ímpares da GNR, como única FFSS Portuguesa militar e de espectro total de atuação, será importante analisar o papel do *NATO Military Police Centre of Excellence* no domínio das políticas de segurança da NATO, uma vez que o Conceito Estratégico da Aliança prevê que a função polícia militar passe a ser uma capacidade futura, atendendo às novas realidades associadas à resolução de crises. Neste contexto, a implementação do OPP na GNR poderá constituir um fator distintivo na participação de Portugal no seio da Aliança.

Em suma, a aproximação do modelo de planeamento da GNR ao utilizado na NATO constitui uma vantagem competitiva assente em dois pilares: possibilidade de melhoria dos processos de planeamento e gestão a nível interno; capacidade de interoperabilidade com forças militares no âmbito de missões sob a égide da NATO, da ONU e da EGF.



Referências bibliográficas

- Bell, J. L. (2005). *Set Theory: Boolean-valued Models and Independence Proofs*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar e o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1.ª série — N.º 211, páginas 9298-9311, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro (2008). *Define o número, as competências, a estrutura interna e o posto correspondente à chefia dos serviços de apoio directamente dependentes do comandante-geral e dos serviços dos órgãos superiores de comando e direcção da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1ª Série, n.º 231 - páginas (8540-8546), Lisboa: Assembleia da República.
- Dusabe, P. (19 de março de 2015). “*The function and legal nature of “Rules of Engagement” (ROE) as an instrument governing the use of force and other situations*”. University of Amsterdam, Amsterdam Law School. Amsterdam: University of Amsterdam. Retirado de https://www.academia.edu/16294489/The_function_and_legal_nature_of_Rules_of_Engagement_ROE_as_an_instrument_governing_the_use_of_force_and_other_situations?auto=download
- EGF, E. G. (agosto de 2010). *Method of Operational Planning. SOP 05 C*. Vicenza, Itália: EGF.
- EMGFA. (04 de julho de 2012). *PDMC-01: Doutrina Militar Conjunta*. Lisboa, Portugal: EMGFA.
- EUROGENDFOR. (2018). <http://www.eurogendfor.org/portugu-s/organizac-o/o-que-e-a-eurogendfor>. Obtido em 6 de novembro de 2018, de European Gendarmerie Force: <http://www.eurogendfor.org/>
- EXE, E. P. (2007). *PDE 5-00 "Planeamento Tático e Tomada de Decisão"*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- GNR (1997). *Manual de Operações, Volume I*. Lisboa, Portugal: Autor.
- GNR (1997). *Manual de Operações, Volume II*. Lisboa, Portugal: Autor.
- GNR (2015). *Estratégia da Guarda 2020*. Lisboa, Portugal: Autor.
- GNR (Outubro de 2018). Despacho n.º 450/18-OG. Lisboa, Portugal: Autor.



- GNR, C. O. (20 de fevereiro de 2018). *Diretiva de Planeamento Operacional do Comando Operacional - 2018*. Lisboa, Portugal: Autor.
- Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho (2009). *Aprova a Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª série - n.º 129, páginas 4344(9-18), Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (1986). *Regime do estado de sítio e do estado de emergência*. Diário da República, 1ª série, n.º 225, páginas 2779-2783, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1ª Série, n.º 213, páginas 8043-8051, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1ª série — N.º 167, páginas 6135-6141, Lisboa: Assembleia da República.
- McKercher, B., & Hennessy, M. (1996). *The Operational Art: developments in the Theories of War*. Londres: Praeger.
- NATO. (4 de outubro de 2013). *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive – COPD INTERIM V2.0*. Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Belgium.
- NATO. (junho de 2013a). *Allied Joint Doctrine for Operational-level Planning*. Nato Standardization Agency - NSA.
- NATO. (fevereiro de 2016c). *The NATO Lessons Learned Handbook*. Lisbon, Portugal: JALLC.
- NATO. (fevereiro de 2016d). *Joint Analysis Handbook*. Lisbon, Portugal: JALLC.
- NATO. (2017). *Allied Joint Doctrine. NATO STANDARD - AJP-01*. Brussels, Belgium: NSO.
- NATO. (2017). *NATO Crisis Response System Manual (NCRSM) "NATO RESTRICTED"*. Brussels, Belgium.
- NATO. (08 de novembro de 2018b). *NATO Glossary of terms and definitions. APP-06 Edition 2018*. Brussels, Belgium: NSO.
- NATO. (2019). *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations. NATO STANDARD AJP-03*. Brussels, Belgium: NSO.
- NSO, N. S. (2017). *AJP-01: Allied Joint Doctrine*. Brussels: NATO.
- NSO, N. S. (2018). *AAP-06 - NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussels: NATO.



- NSO, N. S. (2019). *AJP-3: Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Brussels: NATO.
- Olsen, J. A., & Creveld, M. (2011). *The evolution of operational art: from Napoleon to the present*. Oxford: Oxford University Press.
- ONU. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: United Nations, Department of Peacekeeping Operations.
- ONU. (2016). *Police Command in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions*. New York: ONU - Department of Peacekeeping Operations.
- ONU. (2017). *Mission-based Police Planning in Peace Operations*. New York, Estados Unidos da América.
- Phythian, M. (2013). *Understanding the Intelligence Cycle*. Oxon: Routledge.
- Santacroce, M. (2013). *Planning for planners: joint operation planning process*. Bloomington: iUniverse.
- Santos, L., Garcia, F., Monteiro, F., Lima, J., Silva, N., Silva, J., Afonso, C. (2016). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação. Caderno N.º 8*. Lisboa: IUM.
- Silvério, P. J. (2012). *As Forças de Segurança nas operações de gestão de crises. Lições aprendidas*. Trabalho de Investigação Individual, Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.
- Soeters, J., Shields, P., & Rietjens, S. (2014). *Routledge Handobook of Research Methods in Military Studies*. Oxon: Routledge.
- Vego, M. (2009). *Joint Operational Warfare: Theory and practice*. Newport, EUA: U.S. Naval War Colege.



Anexo A — NATO Crisis response Planning

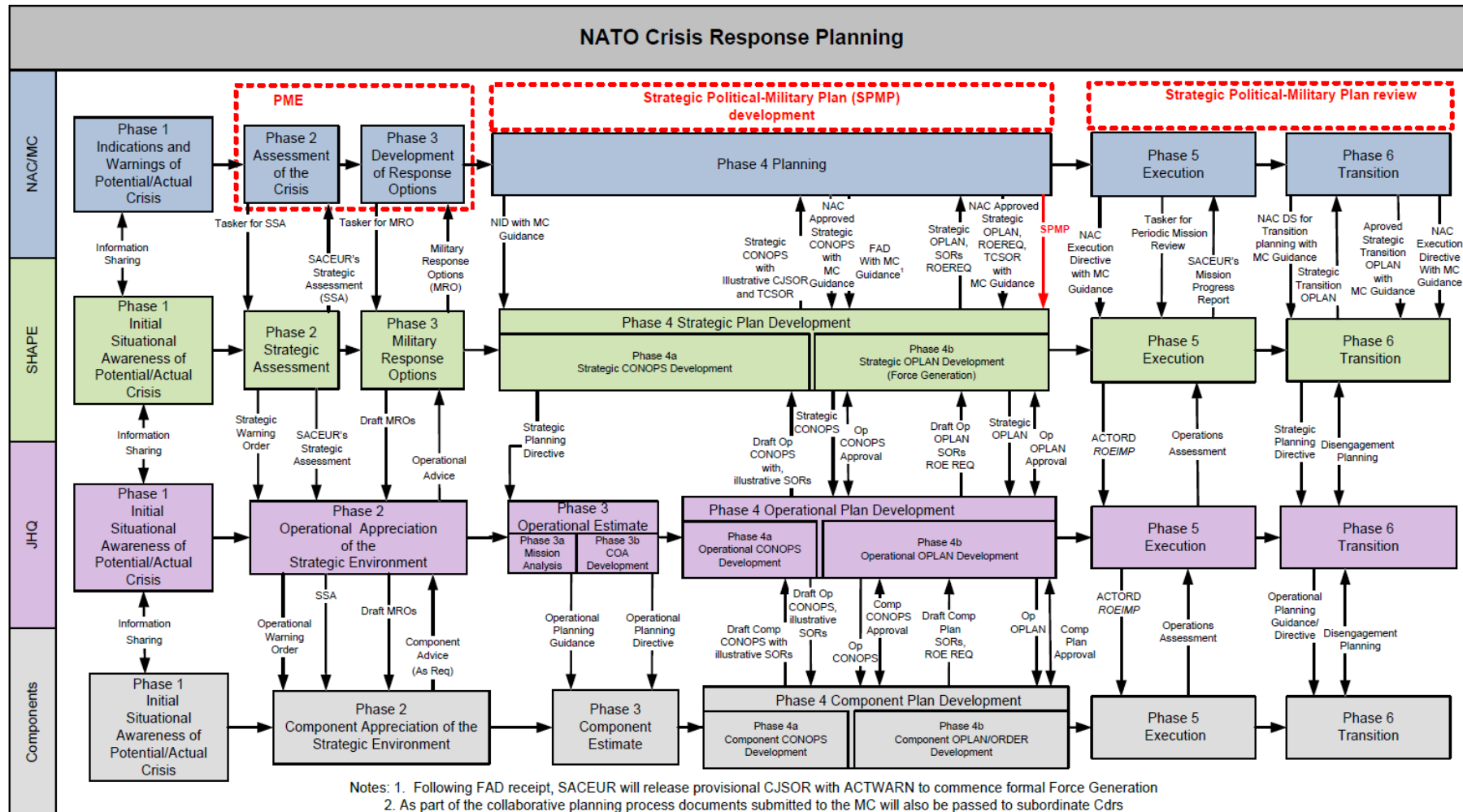


Figura 18 - Planeamento de resposta a crises da NATO

Fonte: (NATO, 2013, pp. 4-4)



Anexo B — Respostas às entrevistas

Tabela 12 - Resposta à entrevista do Tenente-general Pires da Silva

| Questão da entrevista | Resposta: |
|-----------------------|---|
| 1 | Em termos organizacionais a definição dos dois níveis é materializada estruturalmente por um Comando Operacional e pela Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais. |
| 2 | Tendo em consideração a estrutura organizacional atual da Guarda a resposta não pode ser outra que não seja um sim rotundo. Se funciona a um nível operacional ou tem um pendor tático mais ou menos acentuado, é uma outra questão, que se considera ter muito a ver com a dinâmica e tipo das operações executadas, decorrentes da missão da Guarda e recursos, sobretudo humanos e temporais, disponíveis. |
| 3 | A interação do Comando Operacional com as suas unidades é permanente, existindo um contato estreito e permanente entre os dois níveis, materializado através da interação entre o Centro Integrado Nacional de Gestão Operacional (CINGOp) para as operações correntes e as Salas de situação das unidades, e dos Comandos e Estados Maiores das Unidades com o Comando e Direções do Comando Operacional e do Comando de Administração de Recursos Internos para as Operações futuras, incluindo as áreas da Investigação Criminal e Proteção da Natureza e Ambiente. |
| 4 | Apesar do Comando Operacional não deter estruturalmente valências nas áreas de pessoal, logística e financeira estas são tidas em conta no planeamento efetuado e, para operações mais robustas, complexas ou sempre que é considerado necessário, são integrados elementos do Comando de Administração de Recursos Humanos no planeamento. |
| 5 | A doutrina NATO constitui-se como uma referência para os Países da Organização não obrigando á sua aplicabilidade direta, mas constituindo-se como uma referência a seguir pelas Forças Armadas com vista a garantir uma melhor interoperabilidade de forças e, julgo que de um modo subsidiário, uma maior efetividade. Assim sendo o facto de uma organização estar organizada de acordo com a doutrina ou processos NATO não é por si só garantia de que é um exemplo de eficácia e eficiência. Respondendo diretamente à pergunta, a resposta é que seria desejável que existisse, no entanto é minha convicção que uma sua eventual e futura implementação, nada garantiria por si só, exceto uma alocação de recursos humanos significativa. |
| 6 | Os Sistemas de informação atuais (e futuros) serão sempre suficientes para garantir o Comando de qualquer tipologia de operação e, simultaneamente, estarão sempre aquém das necessidades ideais para garantir o comando das operações, a otimização dos meios e as condições ótimas para a tomada de decisão. Assim foi na Idade do Bronze e, estou convicto, assim será na “Idade dos sistemas mais que inteligentes”. |
| 7 | Comparar as valências da GNR a componentes militares, ou no caso português a Ramos das Forças Armadas, é certamente algo ousado, mas possível, caso sejam tidas em causa as muitas especificidades e diferenças existentes. Independentemente disso a resposta é positiva, tem lugar ao nível no Comando Operacional e/ou a nível dos Comandos das Unidades Táticas, acontecendo que o detalhe da integração e sincronização, bem como a preponderância de cada uma das valências varia de acordo com a dimensão, complexidade, o objetivo e contexto em que se realiza cada operação. |



Tabela 13 - Resposta à entrevista do Major-general Ormonde Mendes

| Questão da entrevista | Resposta: |
|-----------------------|---|
| 1 | Ao nível organizacional podemos considerar que o nível estratégico é materializado pelo Comandante-geral da Guarda, através da DPERI, o nível operacional pelo Comando Operacional e o tático materializa-se na Unidades. Existe portanto uma divisão dos níveis de planeamento. |
| 2 | Tal como referido, o Comando Operacional, no seu posicionamento na estrutura da Guarda, pode-se afirmar que constitui um nível semelhante ao da NATO. |
| 3 | Fruto da atividade da GNR assiste-se a uma interação permanente entre o Comando Operacional e as Unidades. A ligação materializa-se em duas dimensões: operações correntes e operações planeadas. Destaca-se a interação mais forte ao nível das primeiras, uma vez que o Centro Integrado Nacional de Gestão Operacional (CINGOp), através da ligação com as Salas de Situação das Unidades, monitoriza toda a atividade da GNR. Por outro lado, ao nível do planeamento de grandes operações, não existe uma metodologia padronizada para garantir a ligação entre os níveis operacional e tático, sendo garantida, maioritariamente, através de pedidos de informação por parte do CO à Unidades que, na fase da execução das operações, serão os executantes das mesmas.. |
| 4 | Mesmo sem estarem definidas formalmente as estruturas de planeamento operacional, de forma transversal, são considerados os contributos do CARI, nas suas áreas de responsabilidade, bem como das direções do CO, dependendo sempre da dimensão da operação a planear. |
| 5 | Sendo a doutrina NATO uma referência, nada obriga à sua implementação contudo, fruto das missões da GNR, seria aconselhável a existência de um modelo de planeamento que, sempre que necessário, pudesse ser interoperável com as Forças Armadas nacionais ou outras forças estrangeiras em cenários de operações internacionais. A dimensão e a forma de funcionamento deveria ser moldável, adaptativa e flexível, de modo a que a tipologia de operação a planear determine quais as valências e a correspondente dimensão do <i>Operational Planning Group</i> . |
| 6 | De uma forma geral podemos dizer que sim, ao nível da gestão das operações os sistemas são suficientes, sem prejuízo das evoluções futuras que serão sempre necessárias. Seria desejável integrar informação de gestão administrativa e logística na componente operacional, de modo a que no planeamento de operações fosse mais simples ter uma visão completa de todos os fatores de planeamento, onde se inclui, por exemplo, a vertente financeira, saber quanto custa uma operação. |
| 7 | Em termos académicos poderíamos pensar numa analogia entre as áreas de atuação da GNR e as componentes definidas ao nível da NATO. Se tal medida fosse implementada poderíamos ter alguns ganhos em termos de eficácia, uma vez que a sincronização de atividades poderia reduzir tempos de execução e maximizar o emprego de todos os meios, numa lógica de complementaridade permanente. Neste momento, a integração de áreas de atuação é efetuada ao nível do Comando Operacional, sendo estabelecidas no planeamento as atividade de cada uma para concorrerem para o objetivo geral da operação. |



Tabela 14 - Resposta à entrevista do Coronel Pedro Moleirinho

| Questão da entrevista | Resposta: |
|------------------------------|---|
| 1 | Ainda não existe essa distinção clara. Considero que em termos doutrinários os quadros da Guarda ainda não estão transversalmente capacitados para implementarem os diversos níveis de planeamento. De outra parte, o Quadro de Oficiais aos vários escalões ainda é insuficiente para aplicar cabalmente os três níveis de planeamento. |
| 2 | O CO assume, por vezes, a dimensão estratégica e noutros contextos a dimensão operacional. Esta singularidade institucional ocorre pela escassez de recursos humanos devidamente capacitados. |
| 3 | Os escalões subordinados procuram prover o Comando Operacional de todos os elementos necessários ao seu oportuno planeamento. |
| 4 | Considero que o atual processo de planeamento ainda não se pode considerar verdadeiramente colaborativo e concorrente para o estado final desejado. |
| 5 | Seria uma boa prática que podia encontrar respaldo na Guarda desde que esta estrutura fosse provida de empoderamento, capacitação e recursos adequados. Acrescendo ficar na direta dependência do Adjunto do Comandante Operacional. Poderia assumir a dimensão e tipologia de uma Divisão. |
| 6 | Atualmente a Guarda possui um conjunto estruturas em rede de vasos comunicantes que já lhe possibilitam, sempre que possível e necessário, exercer o comando completo para a generalidade das operações. Ainda assim, a arquitetura baseada no CINGOp e nas Salas de Situação das Unidades apresenta margem de progressão na ótica do comando e controlo. |
| 7 | Tem sido realizado algum esforço para atingir este desiderato, mas este processo de planeamento continua a carecer de refinamento. A coordenação é feita ainda a um nível insipiente no CO e quase inexistente ao nível das Unidades. |



Tabela 15 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel Macedo Gonçalves

| Questão da entrevista | Resposta: |
|-----------------------|--|
| 1 | <p>Para responder a esta questão, importa desde logo definir a base conceptual/doutrinária que servirá de base para a elaboração da resposta. Da análise do guião da entrevista, podemos inferir que a base conceptual/doutrinária utilizada para a elaboração deste trabalho é a doutrina de planeamento de operações NATO, sendo que as nossas respostas terão sempre esta doutrina como “pano de fundo”.</p> <p>Assim, numa resposta imediata, eu diria que não existe uma definição clara dos níveis de planeamento. A “clara” definição dos níveis de planeamento pressuporia que a atividade de planeamento se desenvolvesse de acordo com um processo doutrinariamente consagrado que envolvesse clara e distintivamente os diversos níveis num processo de planeamento de operações.</p> <p>Como sabemos, contrariamente ao que existe no seio da NATO, a Guarda não dispõe de doutrina consolidada de planeamento de operações assente em níveis de planeamento e, talvez por esse motivo, também a sua estrutura organizacional não materialize, clara e formalmente, esses mesmos níveis.</p> <p>Ainda assim, considerando o “<i>mindset</i>” subjacente aos níveis das operações e aos níveis do processo de planeamento de operações na NATO, podemos, por analogia e com as necessárias adaptações, tentar identificar os diversos níveis de planeamento na estrutura organizacional da Guarda.</p> <p>Neste sentido, considerando que o nível estratégico se ocupa essencialmente na definição dos objetivos estratégicos e na alocação dos recursos, poderemos afirmar que, na estrutura organizacional da Guarda, este nível de planeamento poderá encontrar a sua expressão no comando superior da Guarda ou seja, no Comandante-geral e nos órgãos na sua direta dependência. É a este nível que se definem os objetivos estratégicos da instituição (i.e Estratégia da Guarda 2020) e é apenas a este nível que existe a “prerrogativa” genérica de alocar recursos.</p> <p>Quanto ao nível operacional e considerando que este nível de ocupa do planeamento das operações para alcançar os objetivos estratégicos ou seja, que é a este nível que se traduzem os objetivos estratégicos em ações táticas, podemos afirmar que este encontra a sua expressão nos Órgãos Superiores de Comando e Direção e, no âmbito específico de planeamento de operações, no Comando Operacional. É ao nível deste Comando que as principais operações são planeadas e conduzidas tendo em vista o alcançar os objetivos estratégicos previamente definidos.</p> <p>Por último, e seguindo o racional anterior, facilmente depreendemos que o nível tático encontra a sua expressão ao nível das Unidades da Guarda, pois é a este nível que as ações/operações são executadas.</p> <p>Apesar do exercício efetuado no sentido de identificar os diversos níveis de planeamento na estrutura organizacional da Guarda, entendemos que esta mera identificação, por si só, não é suficiente para afirmar que na Guarda efetua um planeamento de operações consubstanciado em níveis de planeamento.</p> <p>Entendemos que, para além da mera definição/identificação dos níveis, torna-se necessária a existência de uma metodologia doutrinariamente consagrada que interligue os diferentes níveis num processo ordenado e sistematizado, no qual sejam definidas as responsabilidades/atribuições, a sequencia e os passos a seguir, a ferramentas a utilizar, bem como os contributos formais (produtos) de cada um dos níveis para o processo de planeamento de operações.</p> |
| 2 | <p>Podemos afirmar que sim, pelo expandido na resposta anterior e entendendo genericamente o nível operacional como aquele onde as grandes operações são planeadas e conduzidas tendo em vista o alcançar dos objetivos estratégicos previamente definidos. É a este nível, entenda-se ao nível do Comando Operacional, que se faz a “tradução” dos objetivos estratégicos em ações/operações táticas, cuja a execução ficará a cargo das Unidades da Guarda.</p> |



| | |
|---|---|
| 3 | <p>Para responder a esta questão, vamos considerar que aludido “processo de decisão” se refere ao “processo de planeamento de operações” e que a referência aos “escalões subordinados” deverá ser entendida como sendo o nível tático.</p> <p>Feita esta ressalva, entendemos que, apesar do processo de planeamento de operações se entender como um processo participativo e colaborativo, na atividade de planeamento de operações da Guarda, poucas vezes o nível tático é chamado a colaborar ou participar (pelo menos formalmente) no processo de planeamento de uma operação em concreto. Este facto, em muito se ficará a dever à inexistência de um Processo de Planeamento de Operações doutrinariamente consolidado que preveja o envolvimento formal e sistematizado dos diversos níveis no processo de planeamento.</p> <p>Ainda assim, entendemos que, mesmo sem uma metodologia consolidada, nada impede que os escalões subordinados possam ser chamados a participar e contribuir diretamente para o processo de planeamento, sendo a sua participação/colaboração é de todo aconselhável, pelo valor acrescentado que trazem para todo o processo de planeamento.</p> |
| 4 | <p>Doutrinariamente não é obrigatória a participação de todas as áreas funcionais no processo de planeamento de uma operação em concreto. Participarão as áreas funcionais que se justifiquem atendendo à natureza e/ou finalidade dessa mesma operação.</p> <p>No atual processo de planeamento da Guarda, entendemos que formalmente nada obsta a essa participação, sendo que consideramos que é fundamental a participação das áreas funcionais que se mostrem necessárias para desenvolver um processo planeamento adequado.</p> <p>De uma forma geral, entendemos que as áreas funcionais participam no atual processo de planeamento de operações, referindo-se como exemplo a participação formal da Direção de Informações no planeamento de todos as operações do Comando Operacional, através da elaboração do anexo de informações.</p> |
| 5 | <p>Se a pergunta vai no sentido de considerarmos a existência de uma estrutura orgânica com carácter definitivo, a resposta é “não”. Se é para considerarmos a existência de uma estrutura temporária, constituída para desenvolver o planeamento de uma operação em concreto, a resposta é “sim”.</p> <p>O Joint Operational Planning Group não é mais do que um “grupo de trabalho” que integra elementos dos vários órgãos do Estado-Maior do Joint Force Commander e que tem por finalidade desenvolver o planeamento de uma operação em concreto ou seja, este Grupo tem por responsabilidade última a elaboração do draft do CONOPS que, depois de aprovado pelo nível estratégico, dará origem à OPLAN para a operação.</p> <p>Assim, e tentando transpor para a realidade da Guarda, concordamos com a constituição no Comando Operacional de Grupos de Planeamento com carácter temporário, com a integração de oficiais dos Órgãos Superiores de Comando e Direção e/ou outros, com uma constituição variável (de acordo com a natureza e finalidade da operação) e com a finalidade única de desenvolver as atividades de planeamento para uma operação em concreto.</p> |
| 6 | <p>Importa primeiro de tudo esclarecer que o Comando Operacional não dispõe de “comando completo” sobre as Unidades subordinadas. De acordo com o disposto na LOGNR, o Comandante do Comando Operacional “tem sob o seu comando direto, para efeitos operacionais, as unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva”, o que, no nosso entendimento, se insere na definição do conceito de Comando Operacional.</p> <p>Por outro lado, entendemos que os sistemas de informação, por si só, não garantem a função de Comando. Estes sistemas constituem-se como mais uma ferramenta, ainda que fundamental nos dias de hoje, para apoiar a ação do comandante.</p> <p>Neste sentido, entendemos que não são suficientes para garantir o comando de uma operação, mas reconhecemos a sua importância para o desenvolvimento da ação de comando, quer na fase de planeamento, quer na conduta (gestão operacional) de uma operação.</p> |



7

Em primeiro lugar não concordamos com a analogia entre áreas de atuação da GNR e as componentes da doutrina NATO.

Por definição uma Componente é uma estrutura de comando (nível tático) que agrega um conjunto de capacidades militares e que é responsável pelo planeamento e condução das operações dos seus escalões subordinados.

Se analisarmos, por exemplo, a área de atuação da Proteção da Natureza e do Ambiente, rapidamente concluímos que não estamos perante uma estrutura de comando, mas sim perante uma área “técnica/funcional” e que se insere numa estrutura de Comando, ou seja, neste caso, nas Unidades Territoriais. Por esse motivo, o planeamento e condução de operações neste âmbito são sempre da responsabilidade última do Comando Operacional (ao nível Operacional) e das respetivas Unidades (ao nível tático).

Embora não seja essa a doutrina da Guarda, entendemos mais adequada a analogia entre “áreas de atuação” e “capacidades militares”.

No Processo de Planeamento de Operações NATO, ao nível operacional, segue-se um racional de planeamento por capacidades e não por componentes. O JOPG quando desenvolve o “Troop-to-tasks/actions analysis”, debruça-se sobre as capacidades e não sobre as componentes, sendo que das conclusões desta análise resultarão as capacidades necessárias para a operação e estas, de certa forma, é que determinarão a constituição das Componentes do nível tático.

Neste sentido, durante o processo de planeamento de uma Operação da Guarda, o empenhamento das áreas de atuação (capacidades) será determinado de acordo com a natureza e finalidade dessa mesma operação. Assim, se numa operação forem empenhadas mais do que uma área de atuação (capacidades), a sincronização das suas atividades será planeada e efetuada em dois níveis distintos:

- ao nível do Comando Operacional se as áreas de atuação (capacidades) pertencerem a Unidades diferentes (i.e. Operação Floresta Segura – várias áreas de atuação pertencentes Unidades distintas);

- ao nível tático se a operação envolver mais do que uma área de atuação da mesma tipologia de Unidade (i.e. Operação Comércio Seguro – apenas envolve os Comandos Territoriais e implica o empenhamento de mais do que uma áreas de atuação (capacidade) na sua dependência).

Assim, em ultimo ratio, a coordenação durante a condução da operação, caberá, no primeiro caso, ao CINGOp e, no segundo, às Salas de Situação das Unidades, que terão a responsabilidade de seguir e ajustar o planeamento anteriormente efetuado, em termos de sincronização e/ou coordenação das atividades das diversas áreas de atuação (capacidades).



Tabela 16 - Resposta à entrevista do Coronel Ribeiro Goulão

| Questão da entrevista | Resposta: |
|------------------------------|--|
| 1 | Sim. O planeamento estratégico ao nível dos órgãos superiores de direção, o operacional ao nível do CO, designadamente no SIGOp e das Unidades e tático nas Subunidades. |
| 2 | Do meu ponto de vista, não. |
| 3 | Elabora estudos e faz propostas nas áreas operacionais. |
| 4 | Sim. |
| 5 | Sim, deve existir uma estrutura que faça o planeamento e acompanhamento de situações mais complexas e de grande envergadura. |
| 6 | Creio que sim, contudo deverão ter maior interoperabilidade e simplificação de procedimentos, que deve chegar à patrulha no terreno (GNR MOBILE). |
| 7 | Esta coordenação é essencial para o sucesso das operações, tanto no planeamento como no decorrer das mesmas. |



Tabela 17 - Resposta à entrevista do Coronel Borlido Rocha

| Questão da entrevista | Resposta: |
|------------------------------|---|
| 1 | Que seja do meu conhecimento não. Porém, analisando a estrutura orgânica da Guarda e considerando os conceitos doutrinários vigentes, aceitar-se-á que o nível estratégico corresponderá ao poder governamental, o Operacional ao Comando Operacional e o tático às Unidades executantes (Territoriais, Especializadas e de Reserva). |
| 2 | Sim. Porque desenvolve a sua atividade num patamar de Comando e Direção. |
| 3 | Em regra os escalões subordinados são integrados no processo de decisão sempre que nas respetivas áreas de responsabilidade e/ou de especialidade são efetuados planeamentos de ações de grande escala. |
| 4 | Na prática, o que transparece, é que nem sempre há o necessário e coordenado envolvimento de todas as áreas funcionais de EM. |
| 5 | Sim. Seria de constituir um Núcleo constituído por especialistas das diferentes valências e sob a direta coordenação do ACO. |
| 6 | De momento ainda apresentam algumas fragilidades, mas num futuro próximo, depois de consolidar as melhores práticas e os equipamentos adequados, afigura-se-me que serão os necessários. |
| 7 | No planeamento realizado ao nível da Unidade e sempre que aconselhável a sincronização é garantida. Nestes casos a coordenação é assegurada preferencialmente pelo Chefe da SOTRP. |



Tabela 18 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel Ferreira da Silva

| Questão da entrevista | Resposta: |
|------------------------------|--|
| 1 | Não. Porque atualmente não se vislumbra uma clara identificação das escolhas e opções adotadas para a instituição, pelo que se reflete nos restantes níveis de planeamento. |
| 2 | Não. Porque o CO não se tem constituído como escalão para planear, conduzir e sustentar operações de grande envergadura. Por exemplo: O Rally de Portugal, operação que envolve o planeamento e empenho de 2000 militares no período de 4 dias, é atribuída a uma das Unidades envolvidas o comando operacional. |
| 3 | Apenas quando é solicitado, não havendo um verdadeiro trabalho conjunto no processo de decisão, pelo que muitas vezes não se compreende o alcance e a intenção das decisões. |
| 4 | Na Unidade sim. Nas restantes desconheço |
| 5 | Sim. Quanto à estrutura, penso que necessitaria de mais estudo e ponderação para a poder sugerir. |
| 6 | Sim |
| 7 | Considero que não. Essa coordenação é efetuada pelas respetivas Unidades, sem qualquer supervisão e controlo superior. |



Tabela 19 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel Neves Videira

| Questão da entrevista | Resposta: |
|------------------------------|---|
| 1 | Não creio. O planeamento operacional, na maioria dos casos, apresenta-se como eminentemente reativo, com uma nítida ausência do planeamento estratégico, vigorando um planeamento operacional “atabalhado”, comprometendo muitas vezes a qualidade da operação propriamente dita. |
| 2 | Desconhecendo a “doutrina NATO” não poderei responder com exatidão à questão em apreço. Contudo, e perante o preâmbulo disponibilizado, julgo que, “de grosso modo”, o CO se constitui como tal, respondendo aos desígnios estrategicamente definidos. |
| 3 | As lições aprendidas “tout court” ou os relatórios de operações são contributos decisivos para os planeamentos vindouros, permitindo, de uma forma objetiva, adaptá-los por forma a atingir com maior eficácia os objetivos delineados. |
| 4 | Sempre que tal se impõe poder-se-á afirmar que sim. A SIIC é o caso paradigmático: à OOp tem estado subjacente o necessário relatório de informações produzido pelo NAIIC/SIIC, prática esta que tem vindo a ser consolidada pelo CO, conforme se depreende das DOp emanadas. |
| 5 | como é o caso da DI e da DO, ambas do CO. A produção de diretivas assentes em “grupos” de trabalho multidisciplinar acarretariam, indiscutivelmente, melhores resultados operacionais, quer quantitativamente quer qualitativamente, reduzindo-se as operações redundantes, o que aliado aos poucos recursos humanos, traria ganhos de eficiência e eficácia |
| 6 | Não creio. Falta a existência de uma confiança inabalável nos sistemas de informação vigentes. |
| 7 | Tem havido essa preocupação, quer a nível do CO quer dentro da Unidade. O CO é o “elemento charneira”, formalizando a “vontade” da Unidade em se “associar” com outras valências da Guarda. Já dentro da Unidade tudo se torna mais fácil, uma vez que a componente agregadora assente na proveitosa multidisciplinidade das suas valências são concretizadas pela SOTRP. |



Tabela 20 - Resposta à entrevista do Major Babo Nogueira

| Questão da entrevista | Resposta: |
|------------------------------|---|
| 1 | <p>Não. Antes de começar por argumentar a resposta, convém desde logo clarificar que, a aplicar-se os 3 níveis à GNR, os OSCD seriam o Nível Estratégico, o EM dos CTer e demais Un's, seriam o nível Operacional e as SubUn's seriam o nível tático.</p> <p>Grosso modo, os OSCD definiriam os objetivos da organização e os EM da Un's efetuariam o planeamento operacional necessário, descrevendo a arte operacional necessária para integrar e materializar as ações táticas das diferentes SubUn's e especialidades. Na GNR, com alguma regularidade, a frequência e detalhe das diretivas operacionais absorvem e consomem o EM das Un's, condicionando a margem de manobra e disponibilidade para a arte e engenho do Comandante da Unidade, se materializar no trabalho do seu EM, sem nunca se perder de vista o rigoroso cumprimento das diretivas dos OSCD.</p> <p>Importa referir que, esta falta de definição clara não é regra, e existem vários exemplos de casos em contrário do acima descrito.</p> |
| 2 | <p>Talvez. Existem situações em que se enquadra nesta definição, pois, tal como respondido na questão anterior tende a chamar a si o detalhe de planeamento que por vezes poderia ser desenvolvido pelas Un's, naturalmente implementado os necessários mecanismos de supervisão e de avaliação do grau de cumprimento das diretivas do nível estratégico. No entanto, a minha visão seria a de o CO, enquanto OSCD, constituir-se num nível estratégico, pois, acima deste nível apenas está o Comandante Geral e os seus Gabinetes, que funcionam numa lógica de "EM Pessoal", não de "EM coordenador".</p> <p>Porém, salvo melhor opinião, para que de facto o CO estivesse ao nível estratégico, juntamente com o CARI e o CDF, deveria estar integrado num Chefe de Estado-maior, garantindo uma mais próxima articulação entre os OSCD.</p> |
| 3 | <p>Os contributos nos dias de hoje são apresentados de várias formas. A este respeito, destaca-se desde logo as reuniões (via VTC) frequentes, no caso do CO, no mínimo semanais, em que, de forma informal, todas as Un's têm a oportunidade de se pronunciar – e pronunciam-se – sobre as mais diversas situações da vida institucional.</p> <p>Refere-se que está implementada uma prática de, na maioria das Operações determinadas pelo CO, é efetuado um relatório modelo de Lições Apreendidas.</p> <p>É prática corrente as Un's reportarem constrangimentos ou realizarem propostas nos mais diversos aspetos relacionados com a atividade operacional, em documentação avulsa, que é tida em conta, ainda que naturalmente muitos destes contributos não possam ter o devido seguimento.</p> |
| 4 | <p>Tal como já referi na 2ª pergunta, nem sempre tal acontece. Salvo melhor opinião a vertente de gestão de recursos financeiros e humanos, em especial esta última, por vezes encontra-se desfasada das necessidades que decorrem das demais áreas da atividade operacional.</p> |
| 5 | <p>A ser avocada esta figura ao nível dos OSCD, o "JOPG" seriam os três Comandos funcionais, articulados sobre a égide de um Chefe de Estado-Maior.</p> <p>A Chefia de Estado-Maior seria criada à custa de um pequeníssimo "emagrecimento" dos OSCD, pois, seria mais uma figura mais articuladora e coordenadora, do que executiva, logo não necessitando de um grande número de efetivos.</p> |



| | |
|---|---|
| 6 | <p>Não. Ainda não estão totalmente integrados e fiáveis para o efeito, podendo mesmo dizer-se que estão muito pouco desenvolvidos no que se refere à informatização e integração dos sistemas de apoio na área da logística operacional e na área financeira. Não obstante o acima referido, é patente que estes sistemas estão a ser desenvolvidos a um bom ritmo, sendo provável que em poucos anos esta realidade seja distinta.</p> <p>A este respeito, refere-se que importa perguntar se tem mesmo interesse que o nível operacional possa garantir o comando completo de qualquer tipo de Operação. Em minha opinião, não tem. A grande maioria das operações da GNR, tais como as Operações decorrentes de processos de Investigação Criminal, são cada vez mais condicionadas por factos conhecidos em tempo real, em constante mutação, sujeitos a disciplinas de segredos de justiça e dependentes de um profundo conhecimento da área de operações e dos suspeitos, só possível obter nos mais baixos escalões. Fator essencial para a tomada de decisão em tempo real. Não se vislumbra qualquer interesse ou maior eficiência em serem comandadas ao nível do CO. Não obstante, deverão existir os mecanismos de acompanhamento de monitorização pormenorizada de tudo quanto se passa no dispositivo, até ao nível da patrulha. Não deve ser desconsiderado o papel crescente que as Salas de Situação tem vindo a ter no acompanhamento da atividade operacional da Unidade, referindo-se que no caso do Porto, esta Sala tem como responsabilidade monitorizar a atividade de mais de 1500 efetivos (orgânicos mais de 1800).</p> <p>O acima referido, não prejudica o facto de o CO dever estar preparado para assumir o Comando de eventos planeados de grande envergadura, tais como o Rally de Portugal, Operação Fátima, grandes espetáculos desportivos, etc. Operações que são projetadas com bastante antecedência, que exigem um complexo planeamento e grande articulação interna e institucional e ainda com um elevado número de meios empenhados.</p> |
| 7 | <p>Sim é considerada, no entanto, considerando o distanciamento nalgumas áreas entre si, poderá resultar uma menor eficiência dos mecanismos de coordenação. No entanto, salvo melhor opinião, tem havido essa preocupação de articulação.</p> |



Tabela 21 - Resposta à entrevista do Tenente-coronel João Eufrazio

| Questão da entrevista | Resposta: |
|------------------------------|---|
| 1 | <p>Sim. Sou da opinião que a GNR tem bem definido os 3 níveis de planeamento. Embora ao nível da UCC, a Unidade tenha por vezes de efetuar as funções dos 3 níveis, em virtude de especificidade das matérias.</p> <p>Mas de uma forma geral, existe um órgão que define a estratégia e plano a médio prazo. Digo médio prazo, pois a estratégia devia ser apresentada com uma maior amplitude temporal.</p> <p>Depois temos o Comando Operacional que se encarrega de materializar o planeamento operacional e as Unidades para executar no planeamento tático as tarefas do escalão superior.</p> |
| 2 | <p>Naquilo que diz respeito à UCC, não sentimos muito isso, porque ao nível do Comando Operacional há muito o hábito de apenas reencaminhar os assuntos. Percebe-se um claro afastamento em muitas das matérias da Unidade, eliminando as funções doutrinárias da NATO.</p> |
| 3 | <p>No que diz respeito à UCC, podemos dizer que são muitos os contributos. Conforme referi anteriormente, face à especificidade dos temas, nomeadamente do controlo costeiro, vigilância de fronteiras e muitas das funções de Guarda Costeira, quase todos os contributos da Unidade nesta área são recebidos pelo processo de decisão ao nível do Comando Operacional.</p> |
| 4 | <p>Ao nível da Unidade apenas se envolvem algumas áreas funcionais.</p> <p>A área de pessoal não é habitualmente utilizada no planeamento. Apenas quando é necessário reforçar as embarcações com pessoal que exerce funções próprias das embarcações (ex.: Patrões, Mecânicos)</p> <p>A área de informações e operações estão juntas na mesma secção, pelo que estão automaticamente inseridas no empenhamento do planeamento operacional.</p> <p>A logística é envolvida com alguma regularidade, nomeadamente para auxiliar no estado operacional dos equipamentos e material ou coordenação logística necessária entre destacamentos.</p> |
| 5 | <p>Sim, mas exclusivamente para situações dedicadas, como por exemplo, operações exclusivamente de âmbito nacional que envolvam o Comando Operacional</p> |
| 6 | <p>Não.</p> <p>Falta a sincronização dos custos de operação com o planeamento. Concretizo: As portarias existentes sobre custos oficiais de empenhamento de meios da Guarda não contemplam embarcações, muito menos pela tipologia.</p> <p>No âmbito operacional, ainda falta integrar as especificidades da UCC nos sistemas da Guarda.</p> |
| 7 | <p>Não é com muita frequência que esta sincronização ocorre com a área costeira, mas já se tem efetuado algumas operações que utilizam o ambiente, a fiscal e intervenção, para atingir o estado final desejado da operação. A coordenação tem sido feita essencialmente ao nível do Comando das Subunidades Operacionais.</p> |



Apêndice A — Base concetual

O planeamento surge como uma das bases fundamentais para o sucesso de qualquer atividade Humana. Numa era em que a volatilidade dos fatores que influenciam a decisão se altera a cada segundo, limitando, ou alterando mesmo por completo, a capacidade de qualquer processo de decisão conseguir atingir os resultados desejados, é fundamental melhorar as ferramentas de planeamento para potenciar realmente os poucos recursos das organizações.

A base concetual da investigação é centrada no planeamento militar, *lato sensu*, cujos conceitos fundamentais constituem o cerne da investigação. Durante o percurso investigatório foram analisados esses conceitos e o estado da sua aplicação no contexto de atuação da GNR. Para cumprir esse objetivo suportamo-nos na doutrina NATO e na doutrina nacional, de modo a ser possível sintetizar os aspetos que irão contribuir para a criação de um modelo específico de planeamento para a GNR.

Os **níveis de planeamento** estão diretamente associados aos níveis das operações [que por sua vez estão relacionados com os clássicos níveis da guerra], desenvolvendo-se geralmente em três patamares diferenciados: o estratégico, o operacional e o tático (EMGFA, 2012).

De acordo com a doutrina militar, o nível estratégico prossegue diretamente os fins políticos, associados aos objetivos estratégicos de determinada unidade política. Por sua vez, a materialização desses objetivos estratégicos é desenvolvida no patamar operacional, onde são definidos objetivos operacionais subsidiários que determinam as ações táticas necessárias.

O planeamento operacional, atualmente designado por planeamento de nível operacional (para evitar confusões com os termos de planeamento de operações, da língua inglesa), é o cerne da presente investigação. Partindo da divisão clássica dos níveis de planeamento, o nível operacional constitui o patamar mais importante de todo o processo, sendo o responsável por garantir a prossecução dos interesses estratégicos e a sua materialização, através das ações táticas.

Na presente investigação iremos adotar a definição de **planeamento de nível operacional** atualmente em vigor na NATO: “O nível em que as campanhas e as principais operações são planeadas, conduzidas e sustentadas para alcançar objetivos estratégicos dentro dos teatros ou áreas de operações” (NSO, 2018). Por sua vez, nos termos da



doutrina em vigor, o planeamento de operações abrange o processo de planeamento aos níveis estratégico, operacional e tático.

O conceito de *Comprehensive Approach*, definido nos termos da doutrina NATO, é aplicável a todos os cenários de resposta a crises, em todos os níveis de planeamento, sendo que no nível político-estratégico são construídas as necessárias ligações aos diversos intervenientes, militares e não-militares, numa base regular e que garanta a capacidade de decisão e a autonomia de cada organização. O planeamento de nível operacional deverá integrar todos atores com influência na respetiva área de operações, de modo a que as ações táticas sejam desenvolvidas num ambiente de cooperação e coordenação com as autoridades locais e demais organizações com influência na condução da operação (NSO, 2017).

A **arte operacional** constitui a zona cinzenta entre a estratégia e a tática, onde se considera que a estratégia é a arte da guerra, ou a “arte do general”, a tática materializa a arte das batalhas, constituindo as operações a arte de fazer as campanhas (McKercher & Hennessy, 1996). A arte operacional ocupa um papel fundamental em todo o processo de planeamento, desde a sua génese até à fase da transição ou final da operação, constituindo uma poderosa ferramenta com a qual o comandante consegue transformar recursos em objetivos estratégicos (Olsen & Creveld, 2011).

As **operações de resposta a crises** contribuem para a prevenção e resolução de conflitos, para fins humanitários ou para a gestão de crises, com a finalidade de atingir os objetivos estratégicos e políticos definidos. Nas CRO, a aplicação do instrumento militar é conjugada com os demais instrumentos de poder (político, económico e civil), de modo a apoiar a solução a longo prazo de uma crise através da realização de objetivos interligados (NSO, 2019).

No âmbito da presente investigação entende-se por **grande operação** aquela que abranja toda ou parte do País, quer devido à extensão territorial, quer pela quantidade de meios empenhados na mesma.



Apêndice B — Modelo de análise

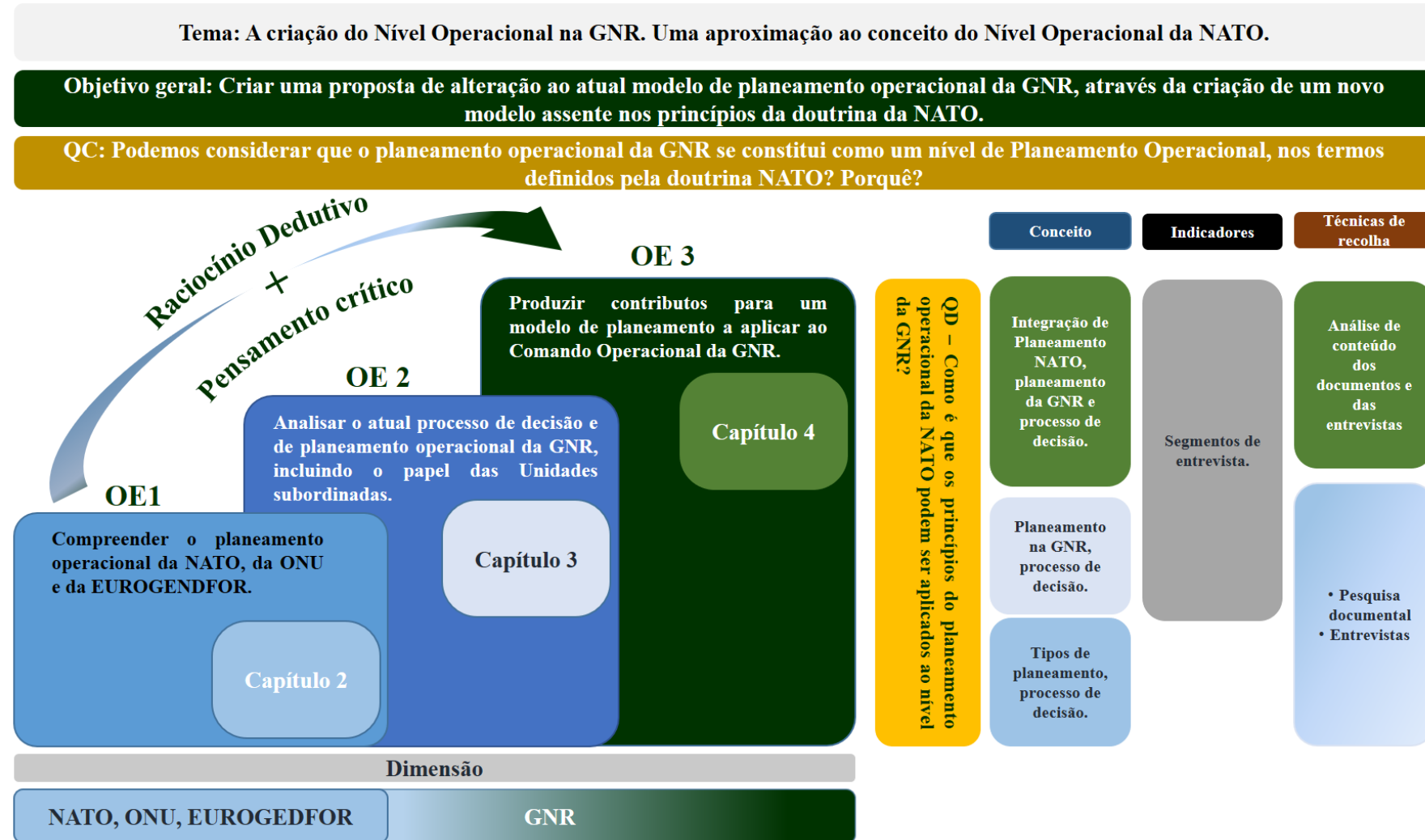


Figura 19 - Modelo de análise



Apêndice C — Ligação das questões da entrevista com o modelo de análise

| Objetivo da investigação: Criar uma proposta de alteração ao atual modelo de planeamento operacional da GNR, através da criação de um novo modelo assente nos princípios da doutrina da NATO. | | | | |
|--|-------------------|-----|----|----|
| Questão da entrevista | Contributos para: | | | |
| | OE2 | OE3 | QC | QD |
| 1. Na sua opinião existe uma definição clara dos níveis de planeamento estratégico, operacional e tático na GNR? Porquê? | X | | X | |
| 2. Podemos afirmar que o Comando Operacional da GNR constitui um nível de operacional, nos termos da doutrina da NATO? Porquê? | X | | X | |
| 3. Quais são os contributos recebidos dos escalões subordinados no atual processo de decisão ao nível do Comando Operacional? | X | X | | X |
| 4. No atual processo de planeamento são envolvidas todas as áreas funcionais de Estado-maior: pessoal, informações, operações, logística, investigação criminal, proteção da natureza e do ambiente e sistemas de informação e de comunicação? | X | X | | X |
| 5. Considera que ao nível do Comando Operacional deveria existir uma estrutura especialmente vocacionada para o planeamento operacional (semelhante ao <i>Joint Operational Planning Group</i> utilizado no processo de planeamento da NATO)? No caso afirmativo de que tipologia e dimensão? | | X | | X |
| 6. Os sistemas de informação atuais são suficientes para garantir o comando completo de qualquer tipologia de operação desenvolvida ao nível do Comando Operacional? | X | X | | X |
| 7. No processo de planeamento atual é considerada a sincronização de áreas de intervenção da GNR (territorial, trânsito, ambiental, investigação criminal, fiscal, costeira, intervenção e proteção e socorro), numa lógica análoga às das componentes militares utilizadas ao nível da NATO? Como é efetuada a coordenação? | X | X | | X |



Apêndice D — Relação de militares entrevistados

Tabela 22 - Relação de militares entrevistados e funções no âmbito do planeamento

| Cod. | Nível | Entrevistado/Função desempenhada | Data da entrevista |
|------|---------------------------|---|--------------------|
| E1 | Estratégico / Operacional | Tenente-General Pires da Silva Comandante Operacional | 13FEV19 |
| E2 | | Major-General Ormonde Mendes Adjunto do Comandante Operacional | 13FEV19 |
| E3 | | Coronel Pedro Moleirinho (ex-Chefe CCCO) | 15FEV19 |
| E4 | | Tenente-Coronel Macedo Gonçalves ex-professor do IUM, ex-Chefe de Gabinete do Comandante Operacional | 26FEV19 |
| E5 | Tático | Coronel Ribeiro Goulão Comandante do Comando Territorial de Lisboa | 21FEV19 |
| E6 | | Coronel Borlido da Rocha Comandante do Comando Territorial Braga | 20MAR19 |
| E7 | | Tenente-Coronel Ferreira da Silva Chefe SOTRP Comando Territorial de Castelo Branco | 01ABR19 |
| E8 | | Tenente-Coronel Neves Videira Chefe SOTRP Comando Territorial de Santarém | 20MAR19 |
| E9 | | Major Babo Nogueira Chefe SOTRP Comando Territorial do Porto | 02ABR19 |
| E10 | | Tenente-Coronel João Eufrázio Adjunto do Chefe SOTRP UCC | 01ABR19 |